

Milánkovich András:

Igazolatlan mulasztás? II.

Miért voltak bő egy hónapon keresztül jogilag feloldhatatlan, ellentmondásos helyzetben a szakképző iskolák? Sikerült-e a helyzetet jól feloldani? Cikkünk II. része.

Egy korábbi cikkünkben már [beszámoltunk](#) a 2013. április 5-én kihirdetett és mindössze másfél napos felkészülési időt követően, április 7-én hatályba lépett, közel 35.000 oldalra rúgó szakképzési kerettantról. E cikk I. részében pedig megírtuk, hogy a kihirdetés időpontja hogyan indukált jogellenes helyzetet a szakképző iskolák vonatkozásában. Utaltunk arra is, hogy a jogszabály hatályba léptetése ellentmond a vonatkozó alkotmányos követelményeknek. A következőkben azt tekintjük át, hogy hogyan reagált e problémákra a jogalkotó.

A nemzeti köznevelésről [2011. évi CXCV. törvényhez](#) (a továbbiakban: **Nkt.**) 2013. március 28-án nyújtottak be [módosító javaslatot](#) az Országgyűlésnek. A benyújtott iromány egyebek (például a testnevelésórákra, vagy az etikaoktatásra vonatkozó szabályok megállapítása) mellett az Nkt. 97. § (14) bekezdését a következő mondattal javasolta kiegészíteni:

„A szakképző iskola a szakmai programmal, szakképzési programelemekkel kapcsolatos felülvizsgálatot 2013. május 15-ig végzi el.

Az előterjesztők elkésve bár, de reagálva a cikk I. részében tárgyalt hiányosságra, a következőképpen indokolták a módosítást:

„Tekintettel arra, hogy a szakképzési kerettantrók még nem készültek el, módosítani kell a pedagógiai program átdolgozásának határidejét [...]. Ezzel az intézkedéssel, és tekintettel arra, hogy a szakképzési kerettantrók tervezete már márciusban megismerhető lesz az érintettek számára, **biztosítottá válik a végrehajtáshoz szükséges kellő felkészülési idő.**”

A **szakmai program** valójában a minden iskolatípus számára kötelező pedagógiai programnak egy specifikus, a szakképző iskolákra jellemző részeleme. A pedagógiai programot az iskoláknak (mindenféle iskolának, így a szakképző iskoláknak is) 2013. március 31-ig kellett felülvizsgálniuk a rájuk vonatkozó kerettantrók és az Nkt. rendelkezései vonatkozásában [*Nkt. 97. § (14) bekezdés első mondata*]

Mint arról korábban tudósítottunk, időközben a Magyar Közlöny április 5-én kiadott száma kihirdette a szakképzési kerettantrókról szóló [14/2013. \(IV. 5.\) NGM rendeletet](#), amely a maga **34.720 oldalával** tekintélyes mennyiségű joganyagot jelent az alkalmazására kötelezetteknek.

A fent hivatkozott törvényjavaslathoz április 15-én előterjesztett, később el is fogadott [módosító indítvány](#) a **határidőt május 20-ra** változtatta. Az indokolás szerint „tekintettel a törvényjavaslat várható hatálybalépésére és a szakképzési kerettantervek elkészültére, indokolt a szakmai program felülvizsgálatra vonatkozó határidők kitolása is, **a hosszabb felkészülési idő biztosítása érdekében.**”

A törvényt végül április 30-án fogadta el az Országgyűlés, [kihirdetésére pedig május 9-én került sor](#). Megjegyzendő, hogy a szakképző iskolák ekkor már **bő egy hónapja ex lex-állapotban voltak** a pedagógiai programjuk felülvizsgálatával kapcsolatban. Az Nkt. 97. § (14) bekezdése a módosítás eredményeképp a következő (második) mondattal egészült ki:

*„Az iskola 2013. március 31-ig felülvizsgálja a pedagógiai programját annak érdekében, hogy a kerettantrvról szóló jogszabály, valamint e törvény rendelkezéseinek megfeleljen. A szakképző iskola a szakmai programmal, szakképzési kerettantrvvel kapcsolatos felülvizsgálatot **2013. május 20-ig végzi el.**”*

A hatálybalépés időpontja a kihirdetést követő nap, azaz 2013. május 10-e. Ha visszaemlékszünk a szakképzési kerettantrvet kihirdető miniszteri rendelethez kapcsolódó [aggályainkra](#), megállapíthatjuk: elméleti szinten jelenleg is **azonos alkotmányjogi problémával állunk szemben, amely nem más, mint a kellő felkészülési idő hiánya.**

Korábbi cikkünk részletesen szólt a kellő felkészülési időhöz fűződő alkotmányos követelményről: „[...] a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy **elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.** Hogy jogkövetőként felkészülhessünk a ránk irányadó rendelkezések alkalmazására, elengedhetetlen, hogy megismerhessük, felfoghassuk a jogot, és magatartásunkat az új rendelkezésekhez igazíthassuk (*Lásd részletesen: [28/1992. \(IV. 30.\) AB határozat](#)*). Ez az intervallum tulajdonképpen a jogszabály kihirdetése (amikor megjelenik a Magyar Közlönyben) és hatályba lépése közti időszak.”

Ha vetünk még egy pillantást a törvénymódosításunk kihirdetése (május 9-e, csütörtök) és a benne foglalt határidő (május 20-a, hétfő) közötti időszakra, könnyű megállapítani, hogy a kellő felkészülési idő követelményére – mondjuk így – kevésbé volt csak tekintettel a jogalkotó. Mivel **május 20-a pünkösd hétfőre esett, a címzetteknek** a kihirdetéstől mindössze **6 munkanap állt rendelkezésükre**, hogy a jogszabályban foglalt kötelezettségüknek eleget tegyenek: szakmai programjukat az NGM-rendelet rájuk vonatkozó része alapján felülvizsgálják és némely esetben bizonyosan újra is gondolják. (Külön kiemeljük, hogy az eredeti, május 15-ről szóló koncepciót éppen a kellő felkészülési idő jegyében bővítették ugyan öt nappal, ám ez valójában mindössze két munkanapot foglal magában.)

Összehasonlításképpen: a közoktatási intézmények alapító okiratainak felülvizsgálatára és az Nkt.-vel való összhangba hozatalára négy hónap állt a fenntartók rendelkezésére. Az intézmények SZMSZ-einek felülvizsgálatára és szükséges módosítására az Nkt. 2012. szeptember 1-jei hatálybalépésétől hét hónapos határidőt adott az új törvény [*Nkt. 97. §*

(4), (15) bekezdés]. A szakképző iskoláknak ehhez képest tíz (érdemben hat!) nap alatt kell elvégezni szakmai programjuk felülvizsgálatát.

A jogszabály tehát olyan feladatot ró az intézményekre, amelynek teljesítése pusztán a rendelkezésre álló idő alatt nem várható, a címzettek ez alapján nem tudnák magatartásukat a jogszabályi követelményekhez igazítani és azokat végrehajtani. Amennyiben ez így van, a jogszabályhely ellentétes az Alaptörvénnyel és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdésével, amely felvetheti a rendelkezés **közjogi érvénytelenségének** kérdését is.

A probléma élét azonban a gyakorlati oldalról legalábbis **tompítja**, ha a szakképző iskolák a szakképzési kerettanterv kihirdetésével (április 5.), önműködően nekiálltak a szakmai program felülvizsgálatának. Mivel a szabályozás korábbi alakulása alapján az legalábbis egyértelmű volt, hogy a szakmai programot a szakképzési kerettantervvel összhangban felül kell vizsgálni, ráadásul a korábbi cikkünkben leírtak alapján e téren az intézmények már mulasztásba is estek, **a szakképző iskolák mintegy „önkéntes jogkövetéssel”, külön erre vonatkozó jogszabályi keret nélkül is megkezdték a feladat végrehajtását.** Az Ars Boni által véletlenszerűen kiválasztott, majd megkeresett szakképző iskolák vezetői azt nyilatkozták, hogy az új határidő azért nem állítja intézményeiket teljesíthetetlen kihívások elé, mert a felülvizsgálatot már elkezdték, illetve elvégezték (hiszen érzékelték a kényszerű mulasztást). A május 13-án és 14-én (tehát az új határnapot megállapító törvény kihirdetését követő néhány napon belül) folytatott beszélgetésekből több esetben megtudtuk, hogy a módosított pedagógiai programot már meg is küldték ellenőrzésre a tankerületnek.

A jogállami követelményekkel ez a megoldás sem áll maradéktalanul összhangban, hiszen a címzettek számára **általánosan kötelező magatartásszabályt kizárólag jogszabály állapíthat meg:** ez a „megfelelő forma”, amelyet a jogbiztonság elve megkíván. A konkrét esetben az önkéntes jogkövetés, az „előre dolgozás” csupán esetleges, mindenesetre legalább esélyt adott arra, hogy a szakképző iskolák mégis megfeleljenek az egyébként mérsékelt jogállamiság-konform követelménynek. Meglehet természetesen – bár kevésbé tartjuk valószínűnek –, hogy a jogalkotó az iskolák fenti tevékenységének teljes ismeretében és azzal számolva jelölte ki az új határnapot (erre részben a törvényjavaslat indokolása látszik utalni). Ez esetben a jogszabály funkcionálisan megfelel(ne) a kellő felkészülési idő követelményének, hiszen *de facto* minden címzett el tudja végezni a rá rótt feladatot. E gondolat azonban kizárólag akkor érvényesülhet, ha a munkát minden egyes érintett már jó előre, önként elkezdte, s erről a jogalkotó tudott is.

A fentieket összegezve, inkább arra az esetre látunk jó példát, amikor a jogalkotó kapkodása, nem kellően átgondolt lépései mellett a jogalkalmazók proaktivitása tartja a víz fölött a mindennapi működést – akár az alaptörvény-ellenesség gyanúját felvető jogszabályi környezet ellenére is. Bizonyára ennek lesz köszönhető, ha komolyabb problémahullám nem kíséri majd az ügyet.