

BAJOMI IVÁN

AZ  
OKTATÁSI  
TÖRVÉNY  
TÁRSADALMI  
VITÁJA

2

OKTATÁS –  
SZOCIOLÓGIAI  
SOROZAT

ISKOLA  
MESTER

ISKOLA  
MESTER

Megjelent

- 1 Halász Gábor: Munkáltatói racionalitás vagy oktatásügyi kontroll?
- 2 Bajomi Iván: Az oktatásügyi törvény társadalmi vitája

Következik

- 3 Darvas Péter: A Szövetségi rendszer és az oktatáspolitikai az USA-ban

**ISKOLAMESTER 2**  
**Oktatásszociológiai sorozat**

**BAJOMI IVÁN**  
**AZ OKTATÁSI TÖRVÉNY TÁRSADALMI VITÁJA**  
**Nyilvánosság előtti megméréstés?**

**Oktatóskutató Intézet**  
**Budapest, 1988**

**ISKOLAMESTER**

**Sorozatszerkesztő: Kozma Tamás**

**ISBN 963 404 092 6**  
**ISSN 0238-4892**

**KÉZIRAT GYANÁNT!**

**Felelős kiadó: az Oktatókutató Intézet igazgatója**

**Terjedelem: 5,62 A/5 ív**

**Borító: Pajor Gyula**

**Készült: az Oktatókutató Intézet sokszorosító üzemében**

**Felelős vezető: Szabó Gyuláné**

**Engedélyszám: 52761/1988.**

**Munkaszám: 46**

**Példányszám: 200**

## TARTALOM

MIÉRT ELEMEZZÜK A TÁRSADALMI VITÁT? .....	5
A VITA SAJTÓJA .....	9
EGYOLDALUAN MEGÁLLAPITOTT VITAFELTÉTELEK .....	15
A DÖNTÉSBEFOLYÁSOLÁS ESÉLYEI A FELSŐOKTATÁSSAL KAPCSOLATOS „RÉSZVITA” TÜKRÉBEN .....	31
A TÁRSADALMI VITA FUNKCIÓI .....	37

Ez a tanulmány az MM Közoktatási Kutatások Tanácsának finanszírozásával készült, „A központi döntések helyi-területi megvalósulása az oktatásügyben” című kutatási alprogram keretében.



## MIÉRT ELEMEZZÜK A TÁRSADALMI VITÁT?

A magyar oktatási rendszer főbb jellemzőit, működésmódját bizonyos decentralizációs intézkedések ellenére ma is nagymértékben meghatározzák a központi szinten hozott döntések. (E döntések teljes körének áttekintése helyett itt talán elegendő arra utalni, hogy minisztériumi vagy annál magasabb szintű rendelkezésekkel szabályozzák az iskolakötelezettséget, az iskolarendszer szerkezeti felépítését, az egyes iskolatípusokban oktatandó tananyag főbb jellemzőit, a magasabb iskolafokokozatokba felvehető létszámát, a tanárképzés legfontosabb vonásait, az oktatásirányítás rendszerét stb.) A központi szintű döntések jelentőségét hangsúlyozó megállapításból szinte természetesen következik az a kérdés, hogy miként tudják befolyásolni az oktatáspolitikai alakulását az oktatásügyben dolgozók, illetve mindazok, akiket így vagy úgy érintenek az oktatásüggyel kapcsolatos központi intézkedések.

Az elmúlt években készült oktatáspolitikai elemzések tanúsága szerint jónéhány döntésről csak utólag, a rendelkezések megszületése után értesülhetnek az érintettek<sup>1/</sup> (ami persze nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a döntéshozók a döntésfolyamat egyes fázisaiban konzultáljanak a döntések által érintettek nevében fellépő testületekkel, illetve az „érintettek” reakcióit prognosztizáló szakértőkkel).

Vannak ugyanakkor olyan döntésfolyamatok is, amelyek elvben nyitottabbak: így például előfordul, hogy egyes szabályozni kívánt kérdésekről az irányítószervek sajtóvitát kezdeményeznek vagy társadalmi-, szakmai vitát szerveznek. (A hivatalos szóhasználat szerint a társadalmi vagy szakmai vita kifejezés olyan folyamatot jelöl, amelynek során a lakosság bizonyos csoportjai (ritkábban, az úgynevezett állampolgári viták esetében, „valamennyi állampolgár”) lehetőséget kap a központilag kidolgozott politikai tervezetek, jogszabálytervezetek véleményezésére.)

---

<sup>1</sup> Lásd például ezzel kapcsolatban Lukács Péter: „Vázlat az oktatás központi tervezéséről” c. tanulmányát (Oktatáskutató Intézet, 1983) vagy Nagy Mária: „Utasítás az önállóságra” c. munkáját, amelyben a szerző egy olyan döntés fogadtatását elemzi, amely az „érintettek felett” született (Oktatáskutató Intézet, 1985)



Esettanulmányomban ez új oktatási törvény tervezetéről 1984 őszén rendezett társadalmi-szakmai vita néhány aspektusának elemzésére vállalkozom. A társadalmi vitákról, illetve az oktatási törvény szakmai vitájáról kialakított „hivatalos kép” vázlatos bemutatása után a vita tényleges keretfeltételeinek jellemzésére teszek kísérletet dolgozatomban. Ezt követően a törvény egy részvitáját — a felsőoktatás irányítási rendjével kapcsolatos jogszabályok vitáját — és a központi oktatásirányítás ezzel kapcsolatos reakcióit áttekintve próbálom meg bemutatni, hogy az általam vizsgált politikai mechanizmus mennyiben adott lehetőséget az „érintetteknek” a döntéshozatalokban való részvételre vagy legalábbis azok befolyásolására.

Elemzőmunkám során a törvény vitájával kapcsolatos sajtóközleményeken túl mindenekelőtt a Művelődési Minisztériumhoz beküldött, különböző forrásokból származó írásos dokumentumokra (a főhatóságoktól, különböző társadalmi szervezetektől beérkezett levelekre, feljegyzésekre, az iskolai vitákról a megyei tanácsok művelődésügyi osztályai által készített összegzésekre, valamint az egyetemi és a tudományos szférából beérkezett véleményekre) támaszkodom. Azoknak az interjúknak a szövegéből is sokat merítetek, amelyeket közvetlenül a vita lezajlása után, 1984 decemberében és 1985 januárjában készítettem egyes társadalmi szervezetek, illetve „érdekszervezetek” képviselőivel, tudományos szakértőkkel, minisztériumi tisztviselőkkel. Munkám megírásához felhasználtam ezenkívül Nyíró András és Hadházi Ágnes esettanulmányait is, amelyeket az Oktatáskutató Intézet számára készítettek az Oktatási Törvény társadalmi vitájáról.<sup>2/</sup>

A túlzott várakozások eloszlátása érdekében hadd szögezzem le e bevezető végén, hogy tanulmányom elkészítésekor nem törekedhettem arra, hogy a törvényelőkészítési folyamat egészéről képet adjak. Egy ilyen munka elvégzése messze meghaladta volna e tanulmány kereteit, mivel az új oktatási törvény egy rendkívül összetett, időben is elhúzódó folyamat eredményeként született meg. További akadályokat gördített volna egy ilyen munka elvégzése elé az, hogy e folyamat teljes hivatalos iratanyaga ma még nem hozzáférhető, valamint az, hogy a központi szinten meghozott politikai döntések politológiai-szociológiai elemzésének feltételei nem mind adóttak.

Az oktatási törvény társadalmi vitáját korántsem tekinthetjük szokatlan, rendhagyó eseménynek, hiszen az elmúlt évtizedekben jónéhányszor rendeztek már különböző politikai dokumentumokról, jogszabálytervezetekről társadalmi vitát.<sup>3/</sup> Az oka-

<sup>2/</sup> Hadházi Ágnes: Az oktatási törvénytervezet társadalmi vitájának tapasztalatai három budapesti nagygyűletemen, Nyíró András: Az oktatásról szóló törvény tervezetének vitája Nógrád megyében.

<sup>3/</sup> Lásd ezzel kapcsolatban dr. Szilbereky Jenő: „A törvényelőkészítés társadalmi nyilvánossága” című tanulmányát (Magyar Jog, 1975/6), amely tételszerűen felsorolja a cikk megjelenése előtti évtized legjelentősebb társadalmi vitáit. Ebből az írásból az is kiderül, hogy már a Polgári Törvénykönyv 1958 és 1960 közötti előkészítése idején is lezajlott egy társadalmi vita.



tásügy szférájában például az elmúlt három évben minden évre jutott egy vagy akár több jelentősebb vita: a törvény vitája előtti évben a közoktatás és a felsőoktatás távlati fejlesztési koncepcióját<sup>4/</sup> bocsátották vitára, e sorok írásával egy időben pedig az új törvényhez kapcsolódó alacsonyabb szintű jogszabályok vitája zajlik. A viták relatív gyakorisága és a vitafeltételek terén mutatkozó hasonlóságok<sup>5/</sup> alapján nyugodtan állíthatjuk, hogy a társadalmi-szakmai viták a politikai döntésfolyamatok intézményesült elemévé, ha úgy tetszik, rutinszerűen alkalmazott politikai eljárássá váltak. A viták intézményesüléséből ugyanakkor korántsem következik, hogy a döntéshozókat jogszabályok köteleznék arra, hogy minden közérdekű, lényeges politikai dokumentumról, jogszabálytervezetről társadalmi vitát rendezzenek. A kérdés megfelelő szabályozásának hiányára vezethető vissza egyeseknek az az aggálya, hogy „a törvényszerzők önkényétől függ, hogy mikor hogyan szervezik meg ezeket” (mármint a társadalmi vitákat – B.I.).<sup>6/</sup>

---

<sup>4</sup> A felsőoktatás jövőjével foglalkozó tervezet társadalmi vitájának egyes dokumentumai megjelentek az Oktatókutató Intézet alábbi kiadványában: „Dokumentumok a felsőoktatás fejlesztési programjának előkészítő szakaszából. A „javaslat a felsőoktatás fejlesztésére” című tervezet és társadalmi vitája.” Szerk.: Palovecz János, Bp., 1984.

<sup>5</sup> Pokol Béla egy 1981-ben megjelent elemzésében több esettanulmányra támaszkodva igen plasztikusan jellemzi a jogszabály-előkészítési folyamatokba beiktatott viták szerkezeti jellemzőit (Pokol Béla: Törvényelőkészítésünk problémáiról, In: Fiatalok oktatók műhelytanulmányai, I. ELTE ÁJK, 1981, 13–15.o.). Az oktatási törvény tervezetéről rendezett vita keretfeltételei, amelyeket a továbbiakban részletesen is bemutatok majd, sok hasonlóságot mutattak a Pokol Béla tanulmányából kirajzolódó képpel.

<sup>6</sup> Dr. Szilbereky Jenő: A törvényelőkészítés társadalmi nyilvánossága, Magyar Jog, 1975/6.



## A VITA SAJTÓJA

A döntésfolyamatok részévé vált társadalmi viták nemcsak azért érdemelnek figyelmet, mert elvben e konzultációs folyamatok is befolyásolhatják a döntésfolyamatok alakulását, hanem azért is, mert az ilyen típusú véleményezési eljárásokat a közvélemény formálására, nem utolsósorban a politikai rendszer, illetve e rendszer egyes elemeinek legitimálására is fel lehet használni.

A társadalmi vitákkal, illetve konkrétan az oktatási törvény társadalmi-szakmai vitájával kapcsolatos sajtóközleményeket tanulmányozva átfogó tartalomelemzés elvégzése nélkül is felfigyelhetünk arra, hogy a különböző tömegkommunikációs fórumokon igen nagy számban fogalmazódnak meg olyan értékelő megállapítások, amelyek a vitákat fontos politikai értékek érvényesülését igazoló intézményként jelenítik meg.

Ha nem is vállalkozhatunk ehelyütt annak részletes bemutatására, hogy a hivatalos értékelések, illetve a vitákkal kapcsolatos tömegkommunikációs közlemények milyen képet rajzolnak a társadalmi vitákról, a következő szövegrészletek, úgy vélem, jól illusztrálják a társadalmi viták, illetve a velük kapcsolatos sajtóközlemények legitimációs funkcióit.

A sajtóban és az elektronikus tömegkommunikációs csatornákon sok olyan közlemény kap helyet, amely a társadalmi viták *konszenzusképző szerepét* állítja előtérbe. Így például abban a számos országos és megyei lapban megjelent MTI közleményben, amely az oktatási törvény tervezetéről rendezett megyei szintű Népfront-vitákról számolt be, visszatérően szerepeltek a vitában részt vevők egyetértését, támogatását demonstráló megfogalmazások:

*„a törvénytervezetet a szakmai vitában részt vevők alkalmasnak találták arra, hogy hosszú távon meghatározza az oktatási rendszer tartalmi és szerkezeti sajátosságait (...) úgy vélték, jól tükrözi a szocialista társadalom építéséből az oktatásra háruló feladatokat (...) A Békés megyei pedagógusok egyetértésüket fejezték ki, hogy a készülő törvény az oktatást – az óvodától az egyetemig – egységes egésznek tekinti. (...) Bács-Kiskun megyei óvónők egyetértésük ellenére nehezményezték, hogy a törvénytervezet az óvodát kizárólag nevelési, míg az iskolákat oktatási intézményként határozza meg. (...) Az ok-*

*tatás és nevelés elválaszthatatlan egységének kimondását – az alapelvek között – szintén egyetértéssel fogadták a megyékben ... (Oktatási vita a megyékben, Dél-magyarország, 1984. november 23.)*

Más viták kapcsán is megfogalmazódnak olyan értékelések, amelyek a konszenzus-képzés mozzanatát helyezik előtérbe. A népgazdasági tervekről rendezett viták kapcsán például így írt a Népszabadság cikkírója:

*„A tervezés társadalmasítása nem formális gesztus: általa a kollektív bölcsesség érvényesül. A társadalmi viták fontos ellenőrző szerepet töltenek be a népgazdasági tervezőmunkában, s egyben segítik a vágyak és lehetőségek okos összehangolását, a szükséges kompromisszumok megkötését is. Ez a közmegegyezés a kitűzött célok elérésének, a terv valóra váltásának egyik alapfeltétele.” (Bossányi Katalin: Társadalmi viták az új ötéves tervről, Népszabadság, 1985. szeptember 21.)*

Más értékelések a társadalmi vitákat a *demokratizmus* egyik megnyilvánulásaként értékelik. Így például az a képviselő, aki az országgyűlés egyik bizottsága előtt ismertette az oktatási törvény tervezetét, a parlament ülésén így fogalmazott: „Az ott (mármint a bizottsági ülésen – B.I.) megjelent képviselők elismerően szóltak a törvénytervezet nyílt, demokratikus előkészítéséről – a sokszor éles kritikai észrevételek tüzeiben – (is érvényesülő – B.I.) türelmes, alakító, módosító vagy magyarázó jogalkotói hozzáállásról.” (Elfogadták az oktatási törvényt, Népszabadság, 1985. április 19. 2.o.)

Hasonló véleményeket tolmácsolt az egyik megyei tanács művelődési osztályának vezetője:

*„Elismeréssel szóltak a vita résztvevői arról, hogy olyan munkában vehetnek részt, amely nem lezárt anyagot bocsát rendelkezésükre, hanem ígényt tart a tapasztalataikra, hogy annak figyelembevételével szülessen majd végleges döntés. Többen kifejtették, hogy ebben a demokratizmus érvényesülését érzékelik”. (Zalai pedagógusok az új oktatási törvény-tervezetről, Beszélgetés Jári Ferencel a megyei tanács VB művelődési osztályának vezetőjével, Zalai Hírlap, 1984. dec. 15. 7.o.)*

A társadalmi vitákat összefoglalóan jellemző megnyilatkozások közötti is találhatók olyanok, amelyek a demokratizmus egyik megnyilvánulásaként értékelik a viták megrendezését:

Samu Mihály „A hatalom és az állam” c. könyvében például azt olvashatjuk, hogy a legfőbb állami döntések meghozatalában való lakossági részvétel „demokratikus megoldását képezi a nép törvénykezdeményezési joga, a törvényjavaslatok népi vitája...” (Samu Mihály: A hatalom és az állam, KJK, Bp., 1977. 323–324.o.)

A Hazafias Népfront Országos Tanácsa által összeállított, a legutóbbi népfront-kongresszus elé terjesztett beszámoló pedig a következő módon tesz említést a társadalmi vitákról: „A jogszabálytervezetek társadalmi megvitatása a szocialista demokrácia kiteljesedésének tényezőjeként egyre inkább politikai gyakorlattá vált.” (Magyar Nemzet, 1985. december 13.)

Vannak olyan értékelések is, amelyek a társadalmi vitákat a döntésfolyamatokban való *laikus részvétel*, illetve az ennek révén megvalósuló *társadalmi kontroll* egyik intézményeként jellemzik:

*„A viták hasznosak voltak... fölhívták a figyelmet olyan kérdésekre, amelyek régóta foglalkoztatják a pedagógustársadalmat s ez már a törvénytervezet tartalmának kontrollját is jelenti. (...) A pedagógusok olyan kérdésekhez is hozzászóltak, amelyeket nem feltétlenül a jogi szabályozás szemével néztek. Ez a laikus nézőpont arra készítetett bennünket, hogy megvizsgáljuk: helyesek-e a megfogalmazások, illetve az adott kérdésekben min kellene változtatni. (...) a vélemények élessége ráirányított a figyelmet arra is, hogy a törvényt a megvalósuló korszerűsítési program egyik eszközének tekintsük. Ilyen szempontból üdvözlöm a vitát, hiszen sokat segített a szerkesztőknek. (...) Átdolgoztuk mind a törvénytervezetet, mind a végrehajtási rendeletet és sok konkrét esetben elfogadtuk az észrevételeket. Arról, hogy mit és hogyan változtattunk, tájékoztatást kap a szakmai közvélemény. Mielőtt a tervezet az országgyűlés elé kerülne, megvitatják a parlamenti bizottságok és az ezekről megjelenő közlemények is remélhetően megfelelő tájékoztatást nyújtanak. A szaksajtóban tételesen fogjuk ismertetni a végrehajtott változtatásokat.” (A vitát komolyan vettük, Beszélgetés Köpeczi Béla művelődési miniszterrel, Magyar Nemzet, 1985. február 9.)*

A társadalmi vitákat pozitívan minősítő megállapítások sorában végül azokat említjük, amelyek a nyilvánosság mozzanatát helyezik előtérbe, akár úgy, hogy a vita során megfogalmazott vélemények, az így előállt „nyilvánosság” döntésbefolyásoló szerepét hangsúlyozzák, akár úgy, hogy a *döntésfolyamatok nyitottá, nyilvánossá válását* deklarálják. Az előbbire az az írás szolgált példát, amely a törvénytervezet felsőoktatási intézményekben lezajlott vitáinak tapasztalatait összegezte:

*„Az észrevételek több mint másfél ezer oldalnyi írásos summázatában a gyakran egymásnak is ellentmondó vélemények, javaslatok rendkívüli gazdagsága található, s a gyorsabb előrehaladást és a radikális reformokat sürgetők és az óvatosabban újítani szándékozók érvei egyaránt fellelhetők. Így érthető az, hogy a nyilvánosság előtti megméretés (kiemelés tőlem – B.I.) és annak következtében a törvénytervezet számos rendelkezése megváltozott tartalommal és szöveggel kerül az Országgyűlés tavaszi ülészsza elé”. (Dr. Nagy Tibor Gyula: A felsőoktatás az új törvénytervezetben – a viták után, Felsőoktatási Szemle, 1985. 4.)*

A döntésfolyamatok nyitottá, nyilvánossá válását sugalmazó megnyilatkozások közül pedig azt az írást emelnénk ki, amely a felsőoktatással kapcsolatos jogszabálytervezetéről rendezett legújabb vitát interpretálta úgy címében, mintha az egyetemekről, főiskolákról delegált küldöttek és a minisztérium képviselői közötti konzultáció révén egyszeriben nyilvánossá váltak volna az egyébként zárt ajtók mögött zajló döntésfolyamatok. (Vállalható, nyilvános döntések – A felsőoktatásra vonatkozó miniszteri rendeletek tervezetének vitája, Magyar Nemzet, 1986. március 13.)

A fenti idézetekhez két megjegyzés kívánczik. Elsőként a bemutatott szövegek deklaratív jellegére érdemes rámutatni, vagyis arra, hogy az idézett közlemények a legtöbbször úgy állítanak ki pozitív bizonyítványt a társadalmi vitákról, hogy teljesen eltekintenek a viták szerveződésmódjának, illetve a tényleges döntésfolyamatoknak az elemzéséről.

A szövegek deklaratív jellegén túl azt is figyelemreméltónak tartom, hogy igen sok idézett szövegben érhető tetten egyfajta paternalisztikus felfogás. Ez a paternalizmus leginkább abban fejeződik ki, hogy az idézett szöveg szerzője — noha elismeri a vita létjogosultságát — paradox módon azt is teljesen természetesnek tekinti, hogy a véleményezés lezárultával a döntésfolyamat irányítói mondják ki a végső szót a vitatott kérdésekben, szuverén módon döntve el, hogy a menetközben megfogalmazott különböző törekvések, javaslatok közül melyeknek adnak helyt és melyeket vetnek el (gyakran oly módon, hogy nemcsak a döntés meghozásakor alkalmazott kritériumokat, de még a vita során felmerült egyéb alternatívákat sem hozzák nyilvánosságra).

A társadalmi vitákat a döntésekben való részvétel, a konszenzusképzésen alapuló politikai akaratképzés egyik fontos intézményeként megjelenítő értékelések különböző típusainak vázlatos áttekintése után szinte természetes módon vetődik fel az a kérdés, hogy az ilyenfajta álláspontok mennyire hatják át, mennyire határozzák meg azt a „mediatikus képet”, amelyet a különböző tömegkommunikációs csatornák alakítanak ki a társadalmi vitákról? <sup>7/</sup> Mivel vizsgálatom nem terjedt ki az oktatási törvény társadalmi vitájával kapcsolatos tömegkommunikációs közlemények szisztematikus összegyűjtésére, csupán ellenőrzésre váró hipotézisként fogalmazhatom meg azt a feltevésemet, hogy a vita kapcsán született szövegekre erősen rányomják bélyegüket az imént bemutatottakhoz hasonló megállapítások. E hipotézis felállításához annak a viszonylag nagyszámú, közel negyven sajtó-, rádió-, illetve tv-közleménynek a tanulmányozása adott támpontokat, amelyeket a Művelődési Minisztérium sajtóosztályától, illetve az Országos Pedagógiai Könyvtártól kaptam meg betekintésre. Hogy megerősítem fenti sejtésemet, viszonylag egyszerű kvantitatív elemzésnek vetettem alá a megkapott szövegeket. Ennek során fenti kérdésfeltevésemet „operacionalizálva” azt nézem meg, hogy a közlemények mekkora hányadában fogalmazódnak meg a vita által kínált részvételi lehetőségeket, illetve a vita egész szerveződésmódját pozitívan vagy negatívan minősítő értékelések.

A kapott eredmények — noha nem tekinthetők bizonyító erejűnek, hisz nem alapulnak teljeskörű adatfelvételen vagy reprezentatív mintavételen — megerősíteni látszanak előfeltevésemet, hisz azt mutatják, hogy a vitafeltételeket nem minősítő viszonylag nagyszámú szöveg (16 db) mellett azok a közlemények voltak túlsúlyban (15 db), amelyek pozitívan értékelték a részvételi lehetőségeket. Ezzel szemben csupán két olyan szöveg volt, amely csak negatív értékelést tartalmazott, és ugyanakkor

<sup>7/</sup> A valóság és a róla alkotott kommunikációs kép viszonyáról lásd Angelusz Róbert: „Kommunikáló társadalom” c. munkáját. Gondolat, 1983. 108.o.



a pozitív és negatív minősítést egyaránt magában foglaló szövegekből is csak hatot találtam.

*A vitafeltételekkel, részvételi lehetőségekkel kapcsolatos  
értékelő megállapítások előfordulási gyakorisága  
az oktatási törvény tervezetével kapcsolatos sajtóközleményekben (n=39)*

Nem tartalmaz értékelő megállapításokat	Csak pozitív értékelő megállapításokat tartalmaz	Pozitív és negatív értékelő megállapításokat egyaránt tartalmaz	Csak negatív megállapításokat tartalmaz	Besorolhatatlan
16	15	6	2	1

A társadalmi vitákat túlnyomórészt pozitívan értékelő, a véleményezési folyamatokat a döntésekben való részvétel, a demokratikus konszenzusképzés intézményeként megjelenítő, tömegkommunikációs csatornák által közvetített közlemények ismeretében joggal vetődik fel az a kérdés, hogy az ilyenfajta értékelések mennyiben támaszthatók alá empirikus megfigyelésekkel.

Mielőtt azonban adalékokat szolgáltatnék e kérdés megválaszolásához, hadd hívjam fel az olvasó figyelmét egy olyan társadalomtörténeti változásra, amelynek fényében az imént feltett kérdés általánosabb síkon is érdekessé válhat.

Közismert, hogy az állami bürokráciák működésmódját leíró, ma már klasszikusnak számító elemzések (mindenekelőtt Marx és Weber írásai) a bürokratikus irányításmód lényegi jellemzői között említik meg az irányító testületek, a hivatalnokréteg kasztszerű elkülönülését, az irányítottaktól csupán engedelmes végrehajtást elváró utasításos irányítási stílus túlsúlyát, a titkos ügyintézkést, a zárt ajtók mögötti döntéshozást. Bár aligha vitatható, hogy e leírások a maguk korában joggal állították előtérbe a bürokratikus irányításmód fenti jellemzőit, látnunk kell azt is, hogy az elmúlt évtizedekben egyes országokban jelentős változások következtek be az irányító apparátusok és a működésük által érintett szférák közötti kapcsolatok terén. Megfigyelhető például, hogy egyes szakbürokráciák az érintettek megkérdezése, sőt akár a döntési folyamatba való bevonása révén próbálják meg az általuk irányított szféra sajátosságaihoz igazítani döntéseiket.<sup>8/</sup> A „részvételi politikák” térhódítása többek között a hagyományos tekintélyelvű irányításmódok válságával, a közvélemény, illetve az irányítottak támogatásának megnyeréséhez fűződő érdekekkel, továbbá a részvételi törekvések a népesség egyes csoportjainál megfigyelhető felerősödésével függ össze. Az „érintettek”, a „lakosság” döntésekbe való bevonásának fontosságát hangsúlyozó participá-

<sup>8</sup> A szakbürokráciák és az általuk irányított szférák közötti kapcsolatok új vonásait igen szemléletesen elemzi Pierre Grémion: „Le pouvoir périphérique” c. munkájában a területi tervezés intézményrendszere és a helyi „notabilitások” közötti létrejött új típusú kapcsolatok példáján (Seuil, Párizs, 1976)



ciós ideológiák jegyében gyakran hoznak létre a részvétel intézményes keretétől szolgáló új típusú intézményes formákat (ezek közé sorolhatók a hazai, országos szinten is megrendezett Ifjúsági Parlamentek, a jogszabálytervezetről és egyéb politikai dokumentumokról rendezett „társadalmi viták”). A részvételi intézményes kereteinek megteremtéséből ugyanakkor korántsem következik, hogy az új típusú részvételi formák révén a döntésekből korábban formálisan is kizárt rétegek, csoportok érdekérvényesítési illetve döntésbefolyásoló képessége radikálisan megváltozna. Az oktatási törvény társadalmi vitája jó alkalmat nyújt annak tanulmányozására, hogy ezek az újszerű politikai eljárások mennyiben teszik lehetővé, hogy a döntésfolyamatokból korábban kizártak érdemben bekapcsolódjanak a politikai akaratformálásba.

## EGYOLDALÚAN MEGÁLLAPÍTOTT VITAFELTÉTELEK

Elsőként talán azt érdemes megvizsgálni, hogy a vita strukturális jellemzői hogyan befolyásolták a részvételi lehetőségek alakulását. A vita keretfeltételeit elemezve mindenekelőtt azt emelném ki, hogy – noha az elmúlt évtizedek hazai politikai gyakorlatában rutinszerűen alkalmazott eljárássá vált a különféle politikai dokumentumok, jogszabálytervezetek „társadalmi, szakmai vitája” – az ilyesfajta véleményezési folyamatokat nem szabályozzák formális előírások, hiányoznak a véleményezésbe bekapcsolódók jogait szavatolni képes intézményes biztosítékok.<sup>9/</sup>

A formalizáltság szinte teljes hiánya az oktatási törvény tervezetéről rendezett vita esetében sajátos strukturális egyenlőtlenségekben fejeződött ki. Míg a vitát szervező, kézben tartó szervezetnek, a Művelődési Minisztériumnak (illetve a Minisztérium döntéseit befolyásolni képes magasabb szintű politikai testületeknek – Minisztertanács, MSZMP KB) sajátos mozgásszabadságot kölcsönzött az a tény, nem szabályozták formális előírások a társadalmi viták megrendezését, a vita egyéb potenciális résztvevőinek – kénytelen-kelletlen – alkalmazkodniuk kellett az egyoldalúna megállapított vitafeltételekhez. A véleményezési folyamatot irányítók és az e folyamatba bekapcsolódó más személyek, illetve szervezetek közötti egyenlőtlenség a legkézzelfoghatóbb módon abban nyilvánult meg, hogy a vita valamennyi lényeges szerkezeti jellemzőjét a vitát irányítók állapíthatták meg, messzemenően figyelembe véve saját érdekeiket, szempontjaikat.

Igy például a Minisztérium, illetve a tárca döntéseit befolyásolni képes felső szintű politikai irányítótestületek döntötték el, hogy egyáltalán lesz-e vita, és e szinteken határozták meg a véleményezés módját, a társadalmi-szakmai vitába bevonandók körét:

*„Ezt a reményünket (– már mint hogy több véleményezési forduló is lesz – B.I.) az MSZMP PB augusztusi ülése valóra is váltotta, hisz amikor a PB szokásának megfelelően áttekintette az elmúlt tanév értékelését és a következő tanév feladatait, a PB már akkor döntött arról, hogy az oktatási törvény az nem belső szakembereknek és a jogászoknak a vitája lesz, hanem társadalmi vita lesz és ennek a társadalmi vitának a tanács művelődési bizottságain keresztül a nevelőtestületek, a szakszervezet, a Ilazafias Népfrent és mindenki, aki ebben egyáltalán illetékes, véleményt mondhat.” (szakszervezeti tisztviselő)*

<sup>9/</sup> A társadalmi vitákat szabályozó formális előírások hiánya már több mint egy évtizede megfogalmazódott a jogi szakirodalomban. Dr. Szilberek Jenő fentebb már idézett cikkében például demokratizmusunk „formátlan”, ám a jövőben esetleg megfelelő garanciákkal körülbástyázott intézményként jellemezte a társadalmi vitákat: „Ami azt az aggályt illeti, hogy a törvény-

*A résztvevők körének behatárolásáról a Hazafias Népfront általunk megkérdezett munkatársa így nyilatkozott: „Egészen pontosan az volt a kérdés, hogy nem központi vita kell, megyénként egy testületi vitát kérnek. Ezzel kapcsolatban volt egy kis probléma, nem volt világos, hogy titkársági vagy elnökségi állásfoglalás kell-e. A kérdés kifejezetten az volt, hogy megyei és budapesti szinten menjen a vita, és csak egy vitát szervezzünk megyénként. (...) Valójában mi többre tudtunk volna vállalkozni, ezt nem érezzük igazán társadalmi vitának, mert ez így kevés volt, és időben is nagyon kevés volt. A Népfrontnak sokkal mélyebb, több, alaposabb igazi társadalmi vitára is lett volna energiája, ha erre útmutatást kap, és persze ha elég anyag (törvénytervezet) áll rendelkezésre.”*

A vitát szervezők egyébként nemcsak a konzultációba bevontak körét határozták meg, hanem a határidőket is, valamint azt is, hogy milyen információkat bocsátanak a véleményezőik rendelkezésére, illetve hogy milyen módon „hasznosítják” a befutott javaslatokat, észrevételeket.<sup>10/</sup>

Látnunk kell ugyanakkor, hogy ha igaz is, hogy a minisztériumnak, illetve az említett politikai testületeknek döntő szerepük volt a vitafeltételek meghatározásában, ebből még nem következett az, hogy a döntéshozók minden kötöttségtől mentesen hozhatták meg döntéseiket. Az oktatási tárca fellépését például nagymértékben megkötötte az a körülmény, hogy a törvénytervezetről rendezendő vita egy olyan döntésfolyamatba illeszkedett, amelynek meglehetősen szorosak voltak a határidői. (Ahogyan az egyik minisztériumi interjúalanyunk fogalmazott: „a kormánynak van egy jogalkotási programja, procedúrája, ami bennünket is köt”.) Az oktatási törvény esetében a magas szintű politikai dokumentumokban rögzített ügymenet betartásához — illetve a határidőmódosítási igények megfogalmazásával együttjáró esetleges konfrontációk elkerüléséhez feltehetően azért is komoly érdeke fűződik a művelődési tárcának, mert — mint az alábbi interjúrészletből is kiderül — a minisztériumnak egy ízben már kérnie kellett az eredeti határidők módosítását:

*„Az MSZMP 1982-es oktatáspolitikai állásfoglalása 84-re írta elő az oktatási törvény teljes elkészülését, 84-re kell az országgyűlés elé tární. Azzal, hogy 83-ban (készüljön el) a fejlesztési program és 84-ben a törvény. Ha ezt a két dátumot egymás mellé teszem, reális. Ha azonban azt vesszük, hogy a fejlesztési programot 84 tavaszán tárgyalta meg az országgyűlés és 84 májusában*

9. folyt.

javaslat vitája a „törvényszerkesztők” önkényétől függ, eloszlatható, ha kidolgozzuk a viták irányelveit, módszerét, mikor mit milyen körben vitassunk meg, ennek nyomán mit vehet figyelembe, illetve mit köteles figyelembe venni. Az pedig kétségtelen, hogy társadalmi demokratizmusunk egyik formátlan intézménye, de lehet, hogy az idők folyamán jogilag szabályozott lesz, és kiépül garanciarendszere, ha utóbbira egyáltalán szükség van.” (Dr. Szilbereky Jenő: A törvényalkotás társadalmi nyilvánossága, Magyar Jog, 1975/6.)

10. Itt érdemes megemlíteni, hogy a vita során több ízben is megfogalmazódott nyilvánosan az az észrevétel, hogy a vitát szervezők túl szűk mederbe terelték a vitát: „Ez a törvény nemcsak a pedagógusoké kellene hogy legyen, hanem az egész társadalomé. A törvény megvitatásánál föl sem merült, hogy a szakmai körökön kívül is azért szót lehetne érteni az emberekkel.”

*fogadta el a Minisztertanács a végrehajtásra készült akcióttervet, akkor azt mondom, hogy reális, hogy 1984-re ezt nem vállalta a tárca és akkor kérték az 1985 tavaszán való benyújtás lehetőségét. És így volt egy rendkívüli feszített munkamenet. Mert egy tavasszal benyújtandó tervezetnek lényegében januárra készen kell lennie.” (szakszervezeti tisztségvitelő)*

Egyébként korántsem kivételes jelenség, hogy túl rövid határidőket szabnak a törvénytervezetek, politikai dokumentumok véleményezésére. Így volt ez például a közoktatás és a felsőoktatás távlati fejlesztési koncepciójáról rendezett vita esetében is:

*„A legtöbb bírálat talán a javaslat időzítése miatt érte a Művelődési Minisztériumot. A tárca több határidőmódosítást után idén szeptemberben hozta nyilvánosságra a tervezetet, így az országos vitára alig másfél hónap jutott. A sietség, a szűkre szabott határidő miatt valódi vita nem bontakozhatott ki, inkább csak reflexiók születtek – állapította meg Szandtner Iván, a KISZ KB titkára. (...) A november elején Gödöllőn összehívott ifjúsági parlamenten – ahol az MM nem cáfolta, hogy időzavarba került – az egyetemek, főiskolák több küldötte kétségét fejezte ki, hogy a diákság véleménye a kormánynak felterjesztendő végleges javaslatban megfelelően tükröződni fog-e. (Elővizsga – vita a felsőoktatásról, Heti Világgazdaság, 1983. dec. 3.)*

Hogy mennyire általános probléma a társadalmi-szakmai vitákra fordítható idő rövidsége, az Pokol Béla már idézett tanulmányából is kitűnik. (Az elemzés a jogszabálytervezetek érdemi megvitatásának hiányát egyebek között a „túl rövid véleményezési idővel (2-3 hét)” magyarázza.<sup>11/</sup>

Itt érdemes megemlíteni, hogy az oktatási törvény társadalmi vitája során a véleményezésre fordítható idő rövidsége különböző módon érintette a vitába bekapcsolódó személyeket, intézményeket. Egyesek számára felkészültségük, munkájuk jellege, a rendelkezésükre álló erőforrások (pl. megfelelő hivatali apparátusok) miatt nem okozott nagy gondot a határidők betartása. Egyik interjúalanyunk, aki egy befolyásos főhatóság munkatársa, a következőképpen nyilatkozott erről: „Kérték, hogy 15 napon belül küldjünk véleményt, akkor mi megküldtük, majd egy idő után jött egy módosított (tervezet), hogy erről is mondjunk véleményt. Ennek persze mi eleget tudtunk tenni, mert tevékenységünk nagy részét ilyen anyagok véleményezése tölti ki egyébként is. Tehát erre föl van készülve az apparátus.”

Voltak ugyanakkor olyan „főhivatású véleményezők” is, akiknek komoly megterhelést okozott a határidők rövidsége:

*„Mint kollegák ismerjük, milyen nehéz egy törvényt, egy jogszabályt megszerkeszteni azoknak, akik csinálják, mennyire nyomják őket a fölöttük lévő és határidők. Éppen ezért ez villongás nélkül lement, de ha nem tudtuk*

10. folyt.

(Láttuk, hallottuk, Petőfi rádió, 1984. dec. 3. Beszélgetés Kronstein Gáborral a Pedagógiai Társaság üléséről) „...miért csak szakmai vita folyt erről a törvénytervezetről, miért nem szélesítettük társadalmi vitává?” (Pedagógusok Fóruma, 1984. dec. 6. A Magyar Televízió adásáról készült gépiart. 7.o.)

11. Pokol Béla: Törvényelőkészítésünk problémái. Fiatal oktatók műhelytanulmánya. ELTE ÁJK, 1981. 13.o.

*volna, hogy nekik milyen nehéz, akkor nekünk ötvenszer kellett volna tiltakoznunk, minden szaktárcának, mert ezek (a tervezetek) általában úgy érkeztek, hogy hétfőn megérkezett százhusz oldal és akkor az embernek véleményyt kellett mondania, és miniszteri vagy miniszterhelyettesi szinten kellett visszaküldeni mondjuk szerdán.” (Minisztériumi főosztályvezető) „A vélemények kialakítására alig két hét állt rendelkezésre, de ezen belül is szakszervezetünk központja részére még rövidebb idő, mint bármely oktatási intézménynek. Ez gátolta, hogy szélesebb körben ismertessük meg a területeinken dolgozók szakmailag is sok szempontból releváns – véleményét.” (részlet az egyik ágazati szakszervezet írásos véleményéből)*

A fentiek alapján nem nehéz elképzelnünk, hogy a határidők rövidege mennyire megnehezítette a vitában való érdemi részvételt a másik póluson elhelyezkedők, vagyis azok számára, akiknek nincs rutinjuk a törvénytervezetek olvasásában, akik nem rendelkeznek az ilyen típusú szövegek értelmezéséhez szükséges háttérinformációkkal, illetve akiknek más irányú elfoglaltságaik – például a tanítással együttjáról terheik – miatt nem volt lehetőségük a javaslatok elmélyült tanulmányozására. Nyíró András a bevezetőben idézett esettanulmánya, amely az iskolák szintjén lezajlott vitákat jellemzi az egyik megyeközpontban szerzett tapasztalatai alapján, igen plasztikus képet ad az ilyesfajta problémáról (lásd az idézett munka 17-20 oldalán szereplő elemzést, illetve a bemutatott interjúrészleteket). A nem főhivatású – azaz laikus – véleményezőkhöz nehézségei egyébként a Művelődési Minisztériumhoz eljuttatott írásos véleményekben is megfogalmazódtak.

Ha nem is foghatók fel a tantestületi vitákat összegző jelentések az iskolák szintjén lezajlott viták torzításmentes összefoglalásának, aligha tekinthetjük véletlenszerűnek, hogy a „laikus” véleményezőkhöz javaslatait ismertető szövegek jóval nagyobb arányban tartalmaznak a vita időbeli korlátaival kapcsolatos észrevételeket, mint a főhatóságoktól, tudományos intézményektől, szakszervezetektől és egyéb társadalmi szervek apparátusától származó vélemények. Míg a 20 megyei jelentés közül 7, azaz minden harmadik tartalmazott a határidőkkel kapcsolatos bíráló megjegyzéseket,<sup>12/</sup> addig a központi intézményektől, apparátusoktól beérkezett 53 írásos vélemény közül mindössze háromban fordultak elő ilyesfajta kritikai észrevételek.

Joggal merülhet fel e ponton az a kérdés, hogy van-e valamilyen hatása az efféle bírálatoknak. A Pedagógusok Szakszervezetének egyik munkatársával készült interjúk tanúsága szerint a szakszervezet által visszatérően megfogalmazott észrevételeknek mindaddig kevés foganatja volt:

<sup>12</sup>

Csak példaként idézünk néhány ilyen észrevételt: „Több testület szóvá tette, hogy a tervezett áttanulmányozásához és a vitához rövid idő állt rendelkezésre.” „Megjegyezni kívánom, hogy a „széles” társadalmi vitához kevés volt az idő.” „A törvénytervezetet az intézmények túl későn és túl kevés példányban kapták meg (október utolsó hete, hét főre 1 db), így a felkészítésre és a felkészülésre nem volt elegendő idő.”



*„Mi csak mindig csak kérik és javasoljuk, hogy erre több idő legyen. Azzal is a kormány komolysági szándékát lehet bizonyítani, ha erre több időt szának. Azonban sok esetben, ez esetben is, a minisztérium ostor alatt tevékenykedik. Bizonyos előterjesztés megvitatási határidejének előzetes rögzítése visszszámítási kötelezettséget ró rá. (...) Be van szorítva egyszerűen ezekkel a határidőkkel. (A törvényelőkészítés) komoly szerkesztési és szövegezési munkákat igényel, terminológiai és politikai kérdések eldöntését, úgyhogy én megértem a szövegezők nehéz helyzetét, de mint szakszervezet kénytelen vagyok minden alkalommal jelezni, hogy pedagógusoknak ez az idő kevés.”*

Abból a megállapításból, hogy a központi oktatásirányítás tartósan figyelmen kívül hagyhatta a véleményezésbe bevontak ama igényét, hogy reális, a vitára tűzött szövegek érdemi tanulmányozását, feldolgozását lehetővé tevő határidőket szabjanak meg, többféle következtetés is adódhat. Megítélésünk szerint e jelenség egyfelől a vitába bevontak érdekérvényesítési képességének korlátaira világít rá.<sup>13/</sup>

(E korlátok egyaránt adódhatnak az erőviszonyok egyenlőtlenségéből, az érdekérvényesítés eszköztárának a politikai rendszer jellegével összefüggő korlátaiból, az érdekszervezetekben érvényesülő konfrontációkerülő törekvésekből, stb.) Másfelől a viták időbeli korlátait figyelembe véve joggal merülhet fel az a kérdés is, hogy a központi szintű oktatáspolitikai döntések formálói valóban igényt tartanak-e arra, hogy a döntéselőkészítési folyamatokba egyébként is bevont személyeknél és szervezeteknél (szakértők, főhatóságok, érdekszervezetek) szélesebb körben alakuljon ki komoly, érdemi vita az előzetesen kidolgozott oktatásfejlesztési koncepciókról, illetve a különböző konkrét oktatáspolitikai döntésekről. Az oktatási törvény társadalmi-szakmai vitája esetében egyébként nemcsak a vita időbeli korlátai, hanem a véleményezési folyamat egyéb keretfeltételei is igazolni látszanak a fenti kérdésfeltevés létjogosultságát.

Igy például a rövid határidők mellett az információk szűkös adagolása, visszatartása is nagymértékben csökkentette annak esélyét, hogy érdemi vita alakuljon ki a jogszabálytervezetről. A vita legtöbb résztvevője számára ugyanis mindössze a törvénytervezet, illetve a hozzá kapcsolódó végrehajtási utasítás szolgált vitaalapul (sőt a vita potenciális résztvevőinek jelentős hányada elegendő példány híján még a Művelődési Közlönyben megjelent szöveghez sem jutott hozzá), ráadásul a laikusok számára amúgy is nehezen értelmezhető jogi szövegek mellől teljesen hiányoztak azok a háttérinformációk, amelyek alapján értelmezni és véleményezni lehetett volna a törvénytervezetbe foglalt kisebb-nagyobb oktatáspolitikai változásokat. Az alábbi idézet, amely a Haza-fias Népfront egyik munkatársával készült interjúból származik, jól illusztrálja, hogy a jogi szövegben való eligazodást segítő információk hiánya milyen akadályokat gördített az elé, hogy a HNF égisze alatt megtartott megyei szintű vitákon (amelyeken főként a népfront pedagógiai bizottságainak aktivistái vettek részt) komoly eszmecsere alakuljon ki:

<sup>13</sup> Az érdekérvényesítési képesség fogalmáról lásd Héthy Lajos–Makó Csaba: Munkások, érdekek, érdekegyeztetés c. művét. Gondolat, 1978.

*(A vitát) „előkészítetlennek éreztük. Magáramaradott volt a szöveg. A helyi kollégáinknak mindenütt kellett keresni egy előterjesztőt, aki választ ad a kérdésekre. Ezt rendszerint a megyei tanács művelődési osztálya vállalta magára, vagy pedig olyan kollega, aki megyei vonalon vagy az oktatás vonalán benne van ezekben a dolgokban. De tulajdonképpen a bevezető indoklás nagyon hiányzott. Mindenhol meg kellett mondani, kérem szépen, ne tessék kérdezni, mert nem tudunk válaszolni, hogy mit miért, itt csak arra vagyunk kíváncsiak, hogy az a szöveg, ami a kezükben van, ahhoz mit szólunk. Ez egy felemás dolog.”*

A viták résztvevői egyébként gyakran maguk is szóvá tették a tájékoztatás hiányosságait. Az ilyen típusú észrevételeket talán egy tantestületi vitákat összefoglaló tanácsi jelentés alábbi részlete jellemzi a legplasztikusabban:

*„Az intézmények zöme jelezte, hogy bizonyos fogalmak (pl. államigazgatási ügy, munkára előkészítő iskola, iskolatanács) magyarázat nélküli közlése miatt, illetve a fogalom (tehetség, hátrányos helyzet, szakmai önállóság, szocialista-humanista szellem; érték; erkölcsi követelmény; hivatáshoz, tanulóhoz méltó magatartás stb.) konkrét behatárolása, a kritériumok meghatározása nélkül az érintett paragrafusokat érdemben véleményezni nem tudják. (...) Általában hiányolják, hogy a rövid határidő ellensúlyozására nem jelent meg a törvénytervezetet megelőzően olyan tájékoztatás, tanulmány (pl. a Köznevelésben), amely felvázolta volna a törvénytervezet új vonásait, tartalmazta volna az előkészítő ún. háttéranyagok, dokumentumok, az eddig megjelent oktatási vonatkozású törvények összegzését. (...) Nagymértékben nehezítette a véleményalkotást az is, hogy a Minisztérium nem jelezte, hogy mely jogszabályokat helyez a törvény hatályon kívül.”*

A megfelelő tájékoztatás hiányának egy további aspektusára mutatott rá egy megyei jelentés: „Többen említették, hogy egy-egy paragrafust, bekezdést csak a hozzá kapcsolódó alsóbb szintű jogszabályok ismeretében lehetne érdemben értékelni.” Itt érdemes megemlíteni, a fentihez hasonló helyzetértékelésből kiindulva az egyik egyetemi intézetben, továbbá egy tudományos kutatóintézetben a társadalmi viták gyakorlatának kiterjesztésére vonatkozó igény is megfogalmazódott:

*„A jövőben a törvények végrehajtási utasítását illetőleg a konkrétumokat szabálysabályozó alsóbb szintű rendeleteket is társadalmi vita tárgyává kell tenni.*

Miután tanulmányomban ahol lehetett, eddig is mindig jeleztem, hogy a vizsgált konzultációs folyamat mennyiben hordozza magán a hazai társadalmi viták általános strukturális jegyeit, itt sem hagyhatom említetlenül, hogy a vitára bocsátott tervezetek értelmezéséhez szükséges háttérinformációk hiánya (illetve hozzáférhetetlensége) nemcsak az oktatási törvény társadalmi vitájára volt jellemző. A felsőoktatás távlati fejlesztési tervéről rendezett vita dokumentumait közreadó kötet tanúsága szerint e vita során is megfogalmazódtak a fentiekhez hasonló észrevételek. Így például a KISZ KB mellett működő Értelmiségi Fiatalok Tanácsa a következőképpen foglalt állást a felsőoktatás Művelődési Minisztérium tervezetével kapcsolatban:



„A javaslat mögött hiányzik (...) a felsőoktatás jelenlegi helyzetének átgondolt, tudományos igényű elemzése, a jelenleg létező tendenciák felvázolása.”<sup>14/</sup>

S talán az sem hat meglepetésként, hogy Pokol Béla eddig is többször idézett tanulmányában a jogszabálytervezetek érdemi megvitatását akadályozó tényezőkről szólva szintén megemlíti: „az előkészítési anyagok ismeretének hiányát”. (Értékelése szerint: „A puszta szövegtervezetekből még az apparátusokkal sem igen lehet kivenni a főbb szerkezeti csomópontokat”).<sup>15/</sup>

A teljesség kedvéért érdemes megemlíteni, hogy az oktatási törvényről rendezett helyi szintű (megyei, tantestületi) vitákat jellemző információhiányhoz képest néhány országos hatáskörű társadalmi szervezet, illetve érdekszervezet vitáinak meghívottjai előnyösebb helyzetben voltak, mivel a jelenlévő minisztériumi munkatársak révén hozzájuthattak számos fontos háttérinformációhoz. A HNF már idézett munkatársa például így jellemezte a Népfront központjában megtartott vitát:

*(A Pedagógiai Bizottság vitáját) „X vezette be, ez nagyon jó volt, mert ott tényleg részletesen indokolt sok mindent. A gondjait is elmondta, meg az alternatív javaslatokat, elképzeléseket, a nem kikristályosodott véleményeket, a belső vitákat. Ha minden megyében ilyesmi lett volna, az nagyon jó lett volna. Itt volt Y-né, aki a pedagógiai részét csinálta (a törvénytervezetnek), meg az Igazságügyi Minisztériumból egy jogásunő, akinek szintén ez volt a feladata. Mi itt sokkal jobb helyzetben voltunk a központban.” Voltak ugyanakkor olyan országos hatáskörű érdekszervezetek, amelyek a törvénytervezet vitájakor a minisztériumot képviselő munkatársak jelenléte ellenére sem jutottak jelentős információtöbblethez. Egyik interjúalanyunk szerint például a Pedagógiai Társaság ülésén: „ott volt egy minisztériumi ember, de az nem szólalt meg. És nem is hallottam arról, hogy valahol ilyen alternatívákat ismertettek volna.”*

Itt kell megemlítenem, hogy a vitába bekapcsolódni kívánók tájékozódását a törvényelőkészítési folyamat sajtónyilvánosságának korlátozására irányuló konkrét lépések is megnehezítették. Bár megfelelő források híján nem tudom kellő részletességgel dokumentálni ezeket az intézkedéseket, az alábbi szövegrészlet, amely egy sajtóberkekben jártas interjúalanytól származik, jól érzékelteti a nyilvánosság korlátozására irányuló erőfeszítések intenzitását:

*(A törvényelőkészítési folyamat sajtónyilvánossága) „az első perctől mind a mai napig szabályozva van. (...) Az a kérdés, hogy oktatási törvény készül akkor is érdekes, ha maga a törvény érdektelen. Ezzel kapcsolatban az egyik legfontosabb élményem az, hogy amikor a Politikai Bizottság nem foglalt különösebben állást, hanem a Minisztertanács feladatává tette, hogy vitás kérdésekben döntsön és utasítson, akkor mindjárt jött az utasítás,*

<sup>14</sup> Dokumentumok a felsőoktatás fejlesztési programjának előkészítő szakaszából. Oktatáskutató Intézet, 1984. 115.o.

<sup>15</sup> Pokol Béla: Törvényelőkészítésünk problémáiból. Fiatal oktatók műhelytanulmányaiból. ELTE ÁJK, 1981. 13.o.

*hogy embargó ameddig (a törvény) az országgyűlés jóváhagyását meg nem kapja. Azt megelőzően pedig az volt az álláspont, hogy csak óvatosan, néhány fontos új elemet ki lehet emelni kifelé. Általában véve nem szerették, ha foglalkoznak vele, a minisztérium vezetése azt kérte, a vita alatt ne beszéljenek. (...) A vitának ez a megszürése is ezt a célt szolgálta. Ugyanakkor azonban ez nem volt egységes, ugyanazon a napon, amikor a (Z. tömegkommunikációs csatornán) nem mesélhettem el a benyomásaimat erről, egy nappal utána megjelent az egyik napilapban, lehet, hogy éppen a Népszabadságban, hogy különböző tantestületeket hogyan vitatják meg a törvénytervezetet. Egy biztos, sem a sajtó, sem a tömegkommunikáció két másik intézménye nem képviselt közvéleményt, de nem is formált közvéleményt. Csak a musz anyagokat hozta. Mert hogy elmondják, hogy két vagy három iskolában A-nak vagy B-nek mi a véleménye, és esetleg becsúszik egy vagy két érdemi megjegyzés, ez a hozzávetőleg 160 paragrafusból álló okmány súlyához képest semmi.”*

Noha napvilágot láttak olyan értékelések, amelyek az oktatási törvény tervezetéről rendezett vita kapcsán „nyilvánosság előtti megmértetésről” beszéltek,<sup>16/</sup> világosan kell látnunk, hogy a véleményezési folyamatra alapjában véve a nyilvánosság hiánya volt jellemző. A vita során megfogalmazott vélemények jelentős része csak a véleményezésbe bekapcsolódott intézményeken belül vált publikussá, az „alsó” szinteken elhangzott észrevételek ezután már a nyilvánosság kizárásával, jórészt hivatali csatornákon jutottak el a törvényelőkészítési folyamatot kézbe tartó Művelődési Minisztériumba. (A társadalmi vitát nem kísérte sajtóvita.) Ennek megfelelően a vita során a minisztérium azon munkatársainak lehetett csak teljes áttekintése a felmerült észrevételekről, javaslatokról, akik részt vettek a törvényelőkészítési munkálatokban. A véleményezési folyamat nem nyilvános jellegén az a tény sem változtatott alapvetően, hogy a vita idején a különböző tömegkommunikációs csatornák helyet adtak olyan közleményeknek, amelyek révén publikussá vált a jogszabálytervezethez fűzött megjegyzések egy része, hiszen a nyilvánosságra került észrevételek korántsem fedték le a vélemények teljes skáláját.

A tájékoztatás részleges, töredékes jellegét jól érzékelteti az a tény, hogy a társadalmi-szakmai vita számára kijelölt időperiódusban nagy fontosságú – a készülő törvényt koncepcionálisan vitatható vélemények maradtak ismeretlenek a véleményezési folyamatba bevontak többsége, illetve a szélesebb közvélemény előtt.

Igy például a társadalmi vita idején nem váltak ismertté azok az egyéni, illetve testületi állásfoglalások, amelyek a törvény kibocsátásának időszerűségét vitatták. (A kodifikációs folyamat felfüggesztését vagy elnapolását szorgalmazók egy része a törvénytervezet technikai kidolgozatlanságára, elsietett jellegére hivatkozott, míg má-

---

<sup>16/</sup>Tanulmányom előző fejezetében idéztem már Nagy Tibor Gyula írását, amelyben ez a megfogalmazás szerepel.

sok úgy vélték, hogy a mai viszonyokat leképező, a mai iskolaszervezetet rögzítő oktatási törvény jövőbeli reformok gátjává válhat.)<sup>17/</sup>

Bár hosszasan lehetne idézni a törvénytervezetet lényegi pontokon módosítani kívánó, publikussá sosem vált véleményekből, ezek közül, mintegy példaként, most csak azokat az ajánlásokat emelem ki, amelyek az oktatási tárca működése feletti társadalmi, szakmai ellenőrzés erősítésére, illetve az államigazgatási hatáskörök korlátozására irányultak. Az ilyen irányba mutató javaslatok között említhetők a központi oktatásirányítási szervek feletti kontrollt lehetővé tevő szakmai testületek, érdekvédelmi szervek felállítását szorgalmazó állásfoglalások.<sup>18/</sup>

(A Művelődési Minisztérium több háttérintézményében is megfogalmazódtak ilyen értelmű indítványok), továbbá azok a javaslatok, amelyek az ágazati irányítást sérelmesnek ítélt döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőségek megteremtésére irányultak,<sup>19/</sup> illetve olyan ajánlások, amelyek az oktatási intézmények szakmai önállóságát kívánták garanciákkal körülbástyázni.<sup>20/</sup>

A tájékoztatás hiányosságai, a szűk határidők, a helyi szinten megfogalmazódó véleményeket közvetítő, felerősítő, általánosító, a vitát új szempontokkal gazdagító „okoskodó” sajtócikkek szinte teljes hiánya,<sup>21/</sup> valamint a politikai rendszer egyes jellemzői (pl. az érdekszervezetek működésmódja) következtében a vita résztvevőire egyfajta atomizáltság volt jellemző. Megfelelő feltételek híján nemigen volt lehetőség, hogy a véleményezési folyamatba bekapcsolódók megismerjék és esetleg maguké-  
vá tegyék a más intézményekben megfogalmazott véleményeket. A horizontális kom-

17.

A törvénytervezet időszerűségét vitató értékelések csak a társadalmi vita lezárulását követően váltak publikussá. Tudomásom szerint ilyen típusú vélemények létezéséről a kívülállók először a viszonylag szűk körben olvasott „Magyar Tudomány” c. folyóiratból szerezhettek tudomást. A folyóirat 1985. februári számában jelent meg beszámoló az MTA elnökségének 1984. novemberi üléséről, amelyből kiderült, hogy a törvénytervezettel foglalkozó elnökségi állásfoglalást előkészítő szakértői bizottság írásos jelentésében „erőteljes aggály fogalmazódott meg az oktatásról szóló törvény kibocsátásának időszerűségével kapcsolatban”. A törvényalkotás indokoltságát, időzítését megkérdőjelező álláspontokról a szélesebb közvélemény csak a törvény elfogadása után, a jogszabály parlamenti vitáját bevezető miniszteri expozéból értesülhetett. „A szakmai vita során tett észrevételek egy része a törvény indokoltságát vitatta arra hivatkozva, hogy az nem reformot hirdet meg, hanem konzervál.” (Elfogadták az oktatási törvényt. Köpeczi Béla expozéja az oktatási törvényjavaslathoz, Népszabadság, 1985. április 19.)

18.

„A tv a demokratizmus növelésének azt az útját választja, hogy az intézmények szintjén lényegesen fokozza azt, de köztiük és a központi irányítás között semmilyen társadalmi kontrollra nem nyújt lehetőséget. Ez két okból is előnytelen: ez egyrészt felidézti a fent említett valós veszélyeket (mármint azokat, hogy az intézmények „áldemokratikus testületek hatása alá kerülnek” – B.I.), másrészt megfosztja a központi irányítást a szükséges szakmai testületek, konzultatív szervek segítségétől, illetve azokat a szakma kollektív demokratikus képviselésének jogától (pedig az elmúlt években a tantervek és tankönyvek körüli viták élénken mutatják ennek szükségességét)”. (MM háttérintézmény)

19.

„A Vhr 7. §-ának s/ pontja értelmében a felsőoktatási intézményt irányító miniszter megsemmisítheti, illetőleg megváltoztathatja azt a szabályzatot, továbbá a felsőoktatási intézmény tanácsának, illetve vezetőjének azt a határozatát, amely jogszabályt sért. Az egyetemi, stb. ta-

munikáció hiánya, a véleményezők izoláltsága annak sem kedvezett, hogy a különböző intézményekhez tartozó véleményezők elképzeléseiket összehangolva, mintegy koalíciót alkotva lépjenek fel a társadalmi vita során. Vizsgálódásaim során csak kevés koordinációs kísérletről értesültem. Az egyik eset, amelyet Nyíró András ír le esettanulmányában, nem is tekinthető kollektív érdekérvényesítési akciónak, hisz mindössze arról volt szó, hogy a vizsgálat színhelyén található középiskolák igazgatói informális úton egyeztették egymás között, hogy miképpen célszerű megszervezni a tantestületi vitákat (id. mű 37. old.). A másik fajta „koalíciós” fellépésről az egyik szakminisztériumban dolgozó interjúalanyunktól értesültem, aki elmondta, hogy a szakképzésben érdekelt tárcák oktatásügyi kérdésekkel foglalkozó tisztviselői egymás között – telefonon vagy személyesen – egyeztették a törvényelőkészítési folyamat során alkalmazandó taktikai lépéseiket (egy másik interjúalanyunk szerint hasonló egyeztetésekre került sor az Országos Tervhivatal és a Pénzügyminisztérium között is). A vita strukturális jellemzői következtében egyébként sem voltak nyilvánvalók a kollektív fellépés előnyei, hiszen a véleményezőknek – néhány „kemény jogosítványokkal” rendelkező és ennek megfelelő magabiztossággal fellépő főhatóságtól eltekintve – nemigen volt lehetőségük arra, hogy a javaslataik mellett felsorakoztatott érveken kívül más eszközöket is igénybe vegyenek elképzeléseik érvényesítése érdekében.

Furcsa paradoxonnak kell tekintenünk, hogy noha hivatalosan társadalmi-, szakmai *vitának* nevezték az általunk elemzett véleményezési eljárást, erre valójában inkább a dialogikus jelleg hiánya volt jellemző. Ez mindenekelőtt abban nyilvánult meg, hogy a véleményezők túlnyomó többségének mindössze arra nyílt lehetősége, hogy elmondják észrevételeiket a vitára bocsátott tervezetről, ám megjegyzéseik, javaslataik sorsáról a törvényelőkészítési folyamat érdemi szakaszának lezárulásáig semmi visszajelzést nem kaptak, így sem ajánlásaik esetleges elfogadásáról, sem az elutasítás indokairól nem szerezhettek tudomást.<sup>22/</sup>

19. folyt.

nácsnak vagy a rektornak legalábbis azt a lehetőséget meg kellene adnia, hogy a területileg illetékes ügyészségen felülvizsgálati kérelmet nyújtson be a vitatott határozat jogszerűsége tekintetében.” (egyetemi intézet)

20. „Kíváncsi lenne a törvényben a hangsúlyokat áthelyezni: elsősorban az intézményi önállóság biztosítékainak kiépítésére volna szükség és pedig több viszonytípust: az intézet és az államigazgatás, az intézet, és a tanulók, hallgatók, az intézet és társadalmi környezete viszonylatában.” (az egyik egyetem jogi karán megfogalmazott észrevétele)
21. A politikailag okoskodó sajtó fogalmát J. Habermas „A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása” c. munkájából (Gondolat, 1971. 264.o.) vettük át.
22. A törvénytervezet újabb, átdolgozott változatát csupán a minisztérium egyes „befolyásosabb” partnerszervezetei (MTA, Pedagógusok Szakszervezete, Hazafias Népfront, KISZ KB) kapták meg újbóli véleményezésre, viszont számos más szervezet, illetve intézmény (így az említettek-nél kisebb befolyással rendelkező országos érdekszervezetek, a pedagógiai szféra különböző háttérintézményei, valamint a véleményezésben részt vett oktatási intézmények (beleértve az



A visszajelzés hiányából, illetve a vita egyoldalúan megállapított keretfeltételeiből következően a társadalmi vita első és egyetlen fordulója után mindazoknak, akiknek javaslatait „első fokon” — tegyük hozzá — indoklás nélkül elutasították, már nem igen volt lehetőségük elképzeléseik, törekvéseik további képviselésére.

Az imént mondottakból úgy vélem evidensen adódik az a következtetés, hogy az oktatási törvényről rendezett vita esetében korántsem beszélhetünk arról, hogy a törvénytervezet véleményezése révén nyitottabbá váltak volna a döntésfolyamatok, hogy a véleményezésbe bekapcsolódók a döntésfolyamatok tényleges részeseivé váltak volna. A véleményezők csupán arra kaptak lehetőséget, hogy a törvényelőkészítés egy fázisában különféle igények kinyilvánításával, korrekciós javaslatok, alternatív elképzelések megfogalmazásával kísérletet tegyenek a központi szintű döntésfolyamatok befolyásolására, a tényleges döntésfolyamatok azonban nem nyitak meg előttük. Azokat a lényegében szelekciós jellegű döntéseket, amelyek eredményeként eldőlt, hogy a vita során megfogalmazott javaslatok közül melyeket használnak fel a törvényjavaslat új változatának megfogalmazásakor, és melyek azok, amelyeket figyelmen kívül hagynak, a művelődési miniszter irányítása alatt működő törvényelőkészítő apparátus készítette elő, zárt, a véleményezők számára hozzáférhetetlen hivatali ügymenet szerint.

E ponton joggal merülhet fel az olvasóban, az a kérdés, hogy vajon nem egyfajta „technikai szükségszerűsége”, mindenekelőtt a véleményezési folyamat tömeges jellegére vezethető-e vissza, hogy a vita kiértékelése, a javaslatok szelektálása a fent ismertetett módon, az érintettek kizárásával folyt. Megítélésem szerint az ilyen típusú, a demokratikus eljárásmodok hiányát technikai okokra visszavezető érvekkel szemben többféle ellenérv is megfogalmazható.

Noha valóban elképzelhetetlennek tűnik, hogy a véleménynyilvánítók tömegesen vegyenek részt a szelekció fázisában, megítélésem szerint képviseleti alapon, az alsóbb szinteken megfogalmazott törekvések, érdekek megjelenítésére alkalmas érdekképviselői szervek bevonásával megoldható lenne, hogy a szelekció fázisában a vita során felmerült szempontok, érdekek teljesebb köre legyen képviselve.

Úgy vélem, annak sincsenek technikai akadályai, hogy a módosított jogszabálytervezeteket vagy egyéb politikai dokumentumokat újra vitára bocsássák, lehetővé téve ezáltal, hogy mindazok, akik úgy vélik, hogy indokolatlanul hagyták figyelmen kívül javaslatukat, újra kísérletet tegyenek a központi döntésfolyamatok befolyásolására. Ismeretes például, hogy a francia liceumok reformjával kapcsolatos 1982 őszén lezajlott konzultációs folyamat is több fázisban zajlott le. Az oktatásügyi érdekszervezetekkel és a különböző szakmai egyesületekkel lefolytatott konzultációk nyomán összeállított minisztériumi reformjavaslatok megvitatására a gimnáziumok tanárainak két hónap állt rendelkezésükre. Az iskolai szintű viták nyomán az eredeti dokumen-

## 22. folyt.

egyetemeket és főiskolákat) semmiféle tájékoztatást nem kaptak észrevételeik fogadtatásáról. Egy érdekképviselői szerv munkatársa így fogalmazott ezzel kapcsolatban: „A második fordulóban már nem kaptuk vissza a törvény szövegét. A sajtóból tudtuk meg, hogy elkészült. Nem tudom, melyik fórum döntött arról, hogy nem érdemes nekünk visszaküldeni”.

tumot átdolgozták, majd újra vitára tűzték a középiskolákban.<sup>23/</sup> Itt érdemes megemlíteni, hogy az oktatási törvény társadalmi vitája során is megfogalmazódott az a vélemény, hogy a törvényelőkészítési folyamatot egy újabb véleményezési szakasszal kellene kiegészíteni.

Ez az igény konkrétan egy megyei népfront vitáról készült feljegyzésben fogalmazódott meg.

*„A fentebb előadott és részlegesen indokolt kifogások és hiányosságok miatt a tervezet ismételt előkészítése szükségesnek tekinthető. Az új tervezet elkészítését követően célszerű lenne a társadalmi vita megismétlése, ennek eredményessége érdekében azonban szükséges, hogy az új tervezetet már a törvényalkotás során mellőzhetetlen indoklással együtt kerüljön megvitatásra.”*

Miután az eddigiekben már sok szó esett arról, hogy a vita szervezői mennyire egyoldalúan — és a vita legtöbb résztvevője számára előnytelen módon — határozzák meg a vita keretfeltételeit, és azt is érzékeltettem, hogy az oktatási tárca mily kevésbé volt érdekelve a vitafeltételek megváltoztatásában, illetve a törvényelőkészítési folyamat időkereteinek kibővítésében, valószínűleg nem okoz meglepetést, hogy a fenti javaslat — mely mögött egyébként nem álltak „súlyos tárcák” vagy komoly társadalmi erők — nem találtak meghallgatásra.

Talán nem felesleges, ha dolgozatom e pontján a dialogikus jelleg hiányát konstatáló korábbi megjegyzéseimet a kommunikációelmélet terminusaiban is újfogalmazom. E terminológia birtokában evidensen adódik az a megállapítást, hogy a törvénytervezetről rendezett vita során a kommunikációs helyzetek többségére a reciprocitás hiánya, az egyirányú információáramlás volt jellemző. A véleményezők körében a kommunikációs helyzetek tekintetében két markáns csoportot lehetett megkülönböztetni. A „népesebb” csoportba azok az intézmények tartoztak, amelyek a döntéshozatalok lezárulásáig nem kaptak választ javaslataikra (egyirányú információáramlás), a másik csoportba pedig azok a szervezetek kerültek, amelyek még „idejében” visszajelzést kaptak észrevételeik sorsáról (kétirányú információáramlás), és ily módon ismételt kísérletet tehettek arra, hogy érvényt szerezzenek javaslataiknak.<sup>24/</sup>

23. Les lycées et leurs études au seuil du XXI<sup>ème</sup> siècle, Ministère de L'Éducation Nationale, La Documentation Française, 1983. Rapport au directeur des lycées présenté par le Groupe de travail national sur le second cycle présidé par A. Prost.

24. A véleményezési folyamat árnyaltabb, elemzése érdekében a válasz nélkül hagyott véleményezők halmazán belül is érdemes különválasztani azokat az intézményeket, amelyek közvetlenül a minisztériumhoz küldhették be javaslataikat azokról a szervezetektől, amelyeknek a véleménye csak „rendszerezett”, „megszűrt” formában juthatott el az oktatási tárcához. (Ilyen szűrőn mentek át az alsó és középfokú oktatási intézményekben elhangzott vélemények, továbbá azok az észrevételek, amelyek a Hazfiás Népfront által rendezett megyei szintű „vitákon” fogalmazódtak meg.)

Itt érdemes megemlíteni, hogy a véleményezők ez utóbbi csoportján belül az államigazgatási központi szervei, mindenekelőtt az oktatási ügyekben közvetlenül érdekelt főhatóságok voltak a legkedvezőbb helyzetben, mivel túl azon, hogy visszajelzést kaptak észrevételeikre, arra is lehetőségük nyílt, hogy „végső esetben” tárgyalásos formában, méghozzá magas szintű, miniszterhelyettesek részvételével megtartott értekezleteken tegyenek kísérletet elképzeléseik érvényesítésére.

A Tervhivatal egyik munkatársa a vele készített interjúban így nyilatkozott erről:

*„Nekünk nem voltak annyira fajsúlyos kifogásaink, illetve ahol igazán fajsúlyos volt, tehát ahol a munkánk szempontjából lehetetlennek tartottuk, hogy benne maradjon, azt azért sikerült érvényesíteni. Például itt voltak kezdetben az oktatás ingyenességével kapcsolatos különböző elképzelések. Egyértelműen választani kellett, mert az elején több alternatíva, illetve több változat is megfogalmazódott. Végül az a tervhivatali álláspont alakult ki, hogy az általános iskola az legyen ingyenes. Rögtön hozzátenném, hogy magának az ingyenességnek a fogalmáról is szó volt, hogy az mit jelent, hogy az valami olyasmit jelent, hogy a tanterv szerinti oktatás az, ami ingyenes. (A tankönyvet, szakkört, iskolai érkeztetést tehát ebből kizárjátok?) Igen, úgy véltük, hogy ez nem magától értetődően ingyenes. Legalábbis úgy éreztük, hogy jelen pillanatban ezt nem lehet kimondani. (...) (Az ingyenességet) a Művelődési Minisztérium igyekezett maximálisan kiterjeszteni. A középfoknál is voltak eltérések. A középfok nappali tagozatos részét lényegében úgy kezeltük, mint az általános iskolát. A középfok esti tagozatára viszont nem tartottuk volna szerencsésnek, ha egyértelműen ingyenessé tesszük. (...) (A párbeszéd ezekben a kérdésekben hogyan folyt?) Ugyanúgy, mint a többenél, jöttek a tervezetek, mi megírtuk (az álláspontunkat), és mikor már végképp nem tudtunk (meg)jegyezni, akkor az MM-ben voltak ilyen egyeztető megbeszélések miniszterhelyettesi szinten, sőt a miniszter is tartott egyet. Ott ezek aztán elsimultak (a véleménykülönbségek). Ebben nagyjából a mi elképzelésünk érvényesült.”*

Már szó esett arról, hogy a törvénytervezet módosított változatát a főhatóságokhoz hasonlóan egyes társadalmi, illetve szakmai szervezetek is megkapták véleményezésre (KISZ KB, Hazafias Népfront, Pedagógusok Szakszervezete, MTA elnöksége). Ugyanakkor rendelkezésemre álló információk szerint ezeknek a szervezeteknek általában nem nyílt lehetőségük arra, hogy minisztériumokhoz hasonlóan hivatalos megbeszéléseken, tárgyalásos formában tegyenek kísérletet elképzeléseik érvényesítésére.

*„Három nap volt az új tervezet véleményezésére. Nem tudtuk kiküldeni a bizottságnak, az 8 nap lett volna. Én állítottam össze a választ, azt jeleztem, ha valahol változott, de azt már nem tudtam elbírálni, hogy mi változott a mi javaslataink alapján. (A fent említett szervezetek egyikének szakreferense.)*

Az imént említett testületekhez hasonlóan a Pedagógusok Szakszervezetének elnöksége is csak írásos formában juttatta el véleményét a Művelődési Minisztériumhoz, ám



ennek a szervezetnek a vezetősége egy fokkal előnyösebb helyzetben volt, mivel, ha nem is adatott meg neki az, hogy a miniszterhelyettesi értekezletekhez hasonló, „kérmény” tárgyalásos érdekegyeztetések alkalmával szerezzon érvényt elgondolásaiknak, arra lehetősége nyílt, hogy a miniszterhelyettes jelenlétében, „első kézből” származó információkra támaszkodva alakítsa ki álláspontját:

*(A Központi Vezetőség novemberi ülésén) a miniszterhelyettes elvtárs ígéretet tett, hogy a tárcáktól, a pedagógusoktól, a tőlünk és a társadalmi szervezetektől beérkezett vélemények feldolgozása után az újabb tárcaegyeztetésre megküldött törvénytervezet megint testületi ülés elé kerülhet. Így került sor 1985. január 10-én arra, hogy elnökségünk ezt az új variációt is megtárgyalhatta. Az ülésre megintcsak állásfoglalástervezet készült. Ezt szintén a Központi Vezetőség osztályai készítették. Szóbeli előterjesztő újra a miniszterhelyettes elvtárs volt (akárcsak a Központi Vezetőség novemberi ülésén –B. I.). A szakszervezet az előzetes állásfoglalását itt is szóban ismertette az elnökség tagjaival. Majd az elnökség vitája után ezt az állásfoglalást ugyancsak megküldte a Művelődési Minisztériumnak”. (szakszervezeti munkatárs)*

Korábban már szoltam arról, hogy a társadalmi-szakmai vita után a törvénytervezet új változatát zárt, hivatali ügymenet keretében a Művelődési Minisztérium munkatársai készítették el. Noha jó lenne tudni, hogy pontosan miként zajlott le a törvényelőkészítésnek ez a szakasza, mivel e folyamatok nem voltak nyilvánosak és kutatásom sem terjedt ki a minisztériumon belüli döntésfolyamatok részletes elemzésére, e fázisról csak igen töredékes információk állnak rendelkezésemre.

Annyi mindenestre kiderült, hogy az oktatási tárcához eljuttatott észrevételeket először az a szerkesztőbizottság „dolgozta fel”, amelyet a törvényelőkészítési munkálatok koordinálására hoztak létre a minisztérium különböző szakfőosztályainak munkatársaiból. A javaslatok tematikus csoportosítása – a minisztériumi zsargonban „szeletelésnek” nevezett művelet- és egyfajta előzetes szelekció, azaz a döntést igénylő és a döntést nem igénylő észrevételek elkülönítése után a bizottság „a döntést igénylő dolgokat” (minisztériumi főosztályvezető) folyamatosan átadta a minisztérium „felső vezetőknek”. Végző soron a szerkesztőbizottság tagjain, az általuk képviselt minisztériumi osztályokon és a tárca felső vezetőinek döntésein múlt, hogy a szakmai vita során megfogalmazott javaslatok közül melyek kerülhetnek be a jogszabálytervezet új variációjába.<sup>25/</sup>

A törvényalkotás ügyrendjének, illetve „hagyományainak” megfelelően a minisztériumi felső vezetők sem hozhattak végleges döntéseket, hiszen a törvény új változatát újra ki kellett küldeniük „egyeztetésre” a különböző főhatóságoknak és a minisztérium fontosabb partnerszervezeteinek. (E ponton elvben még lehetőség kínálkozott arra, hogy a véleményezést követő szelekciós fázisban elejtett javaslatokat valamelyik in-

<sup>25.</sup> „Mikor feldolgoztuk az anyagot, akkor ezt mi miniszterhelyettesi értekezleten is megvitattuk és (...) az alapkérdésekről ott született döntés, hogy milyen irányban kell a szöveget továbbfejlesztetni.” (minisztérium osztályvezető)

lézmény, szervezet újra felvesse.<sup>26/</sup> Az egyeztetés után a tervezet újabb és újabb változatait előbb egy miniszterhelyettesi értekezlet, majd az MSZMP PB, végül pedig a Minisztertanács tárgyalta meg. A Minisztertanácsi ülés alánálai alapján átdolgozott szöveget ezután a Művelődési Minisztérium mellett működő Oktatási Tanács továbbá a parlament különböző bizottságai vitatták meg (e vitákon elvben megint újra előkerülhettek volna a korábban kiszelektált javaslatok!), mígnem 1985. áprilisában az országgyűlés elé került a jogszabálytervezet legutolsó változata. (A törvényelőkészítési folyamat bonyolultságának érzékeltetése érdekében – valamint a folyamatba bevont szervezetek érdekérvényesítő képessége közötti különbséget érzékeltetendő – hadd említsük meg, hogy az egyik befolyásos funkcionális főhatóság – minisztériumi zsargonnal élve az egyik „súlyos tárca” – a jogszabályelőkészítés legutolsó, a parlamenti vitát megelőző fázisában is sikeres lépéseket tett (tehetett) azért, hogy megváltozzon a Művelődési Minisztérium által már véglegesnek tekintett törvénytervezet néhány fontos pontja.)

Most, hogy vázlatosan áttekintettem, hogy a társadalmi vita után milyen fontosabb fázisai voltak a törvényelőkészítési folyamatnak, hadd szóljak kicsit részletesebben a döntésfolyamat azon szakaszáról, amelynek során a minisztérium munkatársai áttekintették és „megszűrték” a minisztériumhoz beküldött észrevételeket, javaslatokat. Miután csak a minisztériumon belüli döntésfolyamatok részletesebb elemzésével lehetne feltárni, hogy az oktatási tárcához eljuttatott javaslatok elbírálása során milyen (stiláris, jogtechnikai, szakmai, gazdasági, politikai stb.) szempontokat, megfontolásokat vettek figyelembe a szelekciós folyamatban résztvevő tisztviselők, vezetők,<sup>27/</sup> és én magam nem készítettem ilyen elemzést, a vitát követő szelekciós fázis kapcsán mindenekelőtt arra a külön vizsgálódások nélkül is könnyen belátható paradoxonra hívnám fel a figyelmet, hogy az észrevételek, javaslatok „feldolgozása” egy olyan intézmény égisze alatt folyt, amely maga is erősen érdekelt volt abban, hogy végül mi kerül bele a törvénybe, illetve a hozzá kapcsolódó végrehajtási utasításba. (Mi sem mutatja jobban az oktatási tárca érdekelttségét, mint az, hogy az új törvény egyebek között azt is részletesen szabályozza, hogy miképpen oszlanak meg a hatáskörök a minisztérium és az irányítása alá tartozó szféra

26. Ennek esélyeit azonban nagymértékben csökkentette az a tény, ahogy a második fordulóra is bevont szakmai – illetve érdekszervezetek a vita során felmerült törekvéseknek csak egy töredékét képviselték. Jó példa erre az, hogy a felsőoktatás javasolt irányítási rendjét módosítani kívánó „radikálisabb” egyetemi javaslatok – ezekről a későbbiekben részletesebben is szó lesz – nem szerepeltek a felsőoktatásban dolgozók érdekeit is képviselni „hivatott” pedagógus szakszervezet által előterjesztett javaslatok között. (Lásd a Pedagógusok Szakszervezete Elnökségének 1985. január 11-i véleményét az oktatási törvénytervezetről.)

27. A szelekciós folyamat során alkalmazott szempontok, megfontolások egy része utólag (vagyis amikor már nem lehetett vitatni alkalmazásuk indokoltságát) nyilvánosságra került azokban a sajtóközleményekben, amelyekben a minisztérium tisztviselői tájékoztatták a szakmai, illetve a szélesebb közvéleményt arról, hogy „mit hasznosított a minisztérium az oktatási törvénytervezet szakmai vitájából” (Gábor István: A vitát komolyan vettük, Beszélgetés Köpeczi Béla művelődési miniszterrel, Magyar Nemzet, 1985. február 9., Nagy Tibor Gyula: A felsőoktatás az új oktatási törvénytervezetben – a viták után, Felsőoktatási Szemle, 1985. április, Kelemen Elemér: Mit hasznosított a Minisztérium az oktatási törvénytervezet szakmai vitájából? Köznevelés 1985/12.

között.) A vitát szervező fél esetleges „részhajlásából” adódó veszélyeket egyébként a vita egyes résztvevői is felismerték, és volt aki hangot is adott ezzel kapcsolatos aggályainak. Az egyik budapesti egyetem vitáján készült feljegyzés szerint például:

*„A következő hozzászóló a Művelődési Minisztérium vitakészségét vonja kétségbe. Szerinte az alapvető vitakérdés az, hogy centralizmus vagy decentralizáltság legyen-e a minisztérium és az oktatási intézmények viszonyában. Szerinte éppen ezért ennek a törvénytervezetnek a vitáján, bárhol tartott vitáján elhangzottakat összefoglalni képtelenek a minisztérium dolgozói, hiszen ők egy irányban érdekeltek. Éppen ezért (a hozzászóló) ezt a vitát a Népfront keretén belül megszervezett vitaként tartotta volna realinak.”<sup>28/</sup>*

---

28.

Hadházi Ágnes: Az oktatási törvénytervezet társadalmi vitájának tapasztalatai három budapesti nagyegyetemen. Melléklet: Az ELTE Ifjúsági Parlamentjének jegyzőkönyve. 5.o.

## A DÖNTÉSBEFOLYÁSOLÁS ESÉLYEI A FELSŐOKTATÁSSAL KAPCSOLATOS „RÉSZVITA” TÜKRÉBEN

Hogy mennyire nem voltak alaptalanok az imént idézett felszólaló aggodalmai, azt annak példáján szeretném bizonyítani, hogy miként reagált a Művelődési Minisztérium azokra a vita során tömegesen megfogalmazott bírálatokra, amelyek a törvénytervezetnek a felsőoktatás irányítási rendjéről szóló részeit kritizálták.

Az észrevételekben főként a következő problémák fogalmazódtak meg.

– Sokan úgy vélekedtek, hogy a jogszabálytervezetben a központi oktatásirányítás „alig korlátozott mindenhatósága, sőt további erősítése” figyelhető meg, és ezzel párhuzamosan „túlzottan elhalványul az egyetemi önállóság”,<sup>29/</sup> és e diagnózisnak megfelelően a központi oktatásirányítás hatáskörének korlátozása, illetve az intézmények önállóságának jogi garanciákkal történő körülbástyázása mellett szálltak síkra.

– Különösen hevesen támadták a törvénytervezet azon pontjait, amelyek a kinevezések, illetve megbízások rendjét egy 1984-ben hozott minisztertanácsi rendlet szellemében szabályozták. Igen sok egyetemi közegből származó állásfoglalás a társadalmi élet többi szférájában észlelt decentralizációs intézkedéseknek ellentmondó recentralizációs tendenciák kifejeződéseként értékelte, hogy a törvénytervezet az egyetemi tanárok kinevezését az említett rendelethez hasonlóan a Minisztertanács hatáskörébe utalta. A bírálók egyúttal síkra szálltak a kinevezési hatáskörök alacsonyabb szintre helyezése és az egyetemi testületek, vezetők kinevezésekkel kapcsolatos jogkörének bővítése mellett.<sup>30/</sup>

– Több intézményben – nemcsak egyetemeken, hanem az oktatásügy tudományos háttérintézményeiben is – hasonló formában fogalmazódott meg az a javaslat, hogy a felsőoktatási kormányzat „mindenhatóságának” ellensúlyozására létre kellene hozni egy országos szintű szakmai-érdekvédelmi testületet (Országos Felső-

29. Az idézőjelben szereplő megfogalmazásokat az ELTE jogi karán 1984. november 13-án megtartott összoktatói értekezlet főbb észrevételeit összegző, 1984. november 23-án kelt jelentésből emeltük ki.

30. Itt érdemes megemlíteni, hogy addig, amíg számos felsőoktatási intézményben hevesen bírálták a kinevezéseknek ezt a rendjét, az MTA, amelynek egyetemi, főiskolai kinevezésekkel kapcsolatos véleményezési jogait bővíteni kívánta az új törvény, egyetértett a szabályozás e módjával („A tervezetnek a felsőoktatással foglalkozó része – az Elnökség véleménye szerint – nem irányul túlzott centralizációra. A felügyeleti szervek részére a kinevezések a megbízások terén és egyéb vonatkozásban biztosítani kívánt beavatkozási lehetőségek eddig is fennállottak, és ma is léteznek. Mechanikussá és antidemokratikussá vált vi-

oktatási Tanácsot), amelynek „a felsőoktatást érintő bármely jogszabály és főhatósági utasítás megalkotásánál véleményezési joga lenne”. (Ezt a megfogalmazást a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem KISZ-szervezetének javaslatából vették át.)<sup>31/</sup>

Noha a fentiekén túl más észrevételek is elhangzottak a jogszabálytervezetben kialakuló irányítási koncepcióval szemben,<sup>32/</sup> kérdésfeltevésem szempontjából elegendő, ha azt tekintem át, hogy az imént ismertetett javaslatokra miként reagálnak a törvényelőkészítési munkálatok irányítói.

A törvénytervezet különböző változatait összehasonlítva megállapítható, hogy az észrevételek hatására számos ponton módosult az eredeti szöveg. Így például a törvénytervezet vitára bocsátott változatához képest a később keletkezett szövegváltozatok sokkal részletesebben sorolják fel az intézményi önállóság attribútumait.

Látnunk kell ugyanakkor, hogy az önállóság kritériumainak részletesebb felsorolása főként a törvénytervezet nyilvános vitára bocsátott változatához viszonyítva jelentett változást, hiszen az új szövegvariánsban a „hatályos” rendelkezésekhez képest csak minimálisan növekedett meg az egyetemek önállósága. (A főiskolákra ez viszont már nem áll, hiszen a korábbi jogszabályoktól eltérően a törvényjavaslat nem tett különbséget az „egyetemek és főiskolák között jogállásuk alapvető jellemzői tekintetében”,<sup>33/</sup> minek következtében a főiskolák önállósága az egyetemi önállóság szintjére emelkedett.)

A teljesség kedvéért azt is el kell mondani, hogy a törvényelőkészítés további fázisaiban már csak néhány apróbb részletében módosult az egyetemi önállóság attribútumait felsoroló paragrafus, ám e módosulásoknak éppen azok az alpontok „estek áldozatául”, amelyek korábbi szerepeltetését az egyetemi önállóság bővülésé-

30. folyt.

szont az egyetemeken (főiskolákon) kialakult szavazási eljárások gyakorlata, háttérbe szorult a tanári testületek felelőssége.” (Az MTA Elnökségének 44/1984.sz. belső határozata, 1984. nov.26. a határozatnak ezt a passzusát teljes terjedelemben közölte a Magyar Tudomány 1985/2-es száma a „Tudományos élet” című rovatában, 147.o.)

31. A KISZ KB Egyetemi és Főiskolai Tanácsának állásfoglalása például így fogalmazott ezzel kapcsolatban: „A felsőoktatási intézmények oktatóiból és hallgatóiból a felügyeletet ellátó minisztérium mellett társadalmi szervként véleményező, javaslattevő Felsőoktatási Tanácsokat kell létrehozni.” (Az EFT állásfoglalása az oktatási törvény tervezetéről, 1984. november 13.)

32. Így például egyes intézmények a regionális felsőoktatási tanácsok megalakítását kilátásba helyező paragrafusok törvénybefoglalását is az egyetemek önállóságát csökkentő lépésként értékelték, és ilyen alapon elleneztek. Sok intézményben hasonló érvekre hivatkozva kifogásolták azokat a szövegrészeket, amelyek az intézmények szintjén tették volna lehetővé a felsőoktatással kapcsolatos felhasználói és egyéb „külső” érdekek megjelenítését. Itt érdemes megemlíteni, hogy a Pedagógusok Szakszervezetének 1984. nov.15-i állásfoglalása is ellenezte az ilyen funkciók ellátására hivatott, intézményi szinten működő testületek felállítását, arra hivatkozva, hogy „azok feladatai a mai intézményi tanácsok kibővítésével megoldhatók, felesleges a fórumok szaporítása”. (A Pedagógusok Szakszervezete állásfoglalása az oktatásról szóló törvény tervezetéről, 1984. november 15.) Egyébként a regionális felsőoktatási tanácsok



nek jeleként lehetett értékelni. (A Minisztertanács elő terjesztett törvénytervezet még lehetővé tette, hogy a felsőoktatási intézmények részt vegyenek szövetkezetekben, gazdasági társulásokban (126. §. 2.k), ám az országgyűlés által elfogadott szövegből (Az 1985. évi I. törvény az oktatásról, 121. §.) már kimaradtak ezek a jogszabályok. A felsőoktatási intézmények önálló gazdálkodásának nagyobb teret engedő „i” alpont elhagyását csak részben ellensúlyozza, hogy a törvény végleges szövegébe bekerült a következő paragrafus: „Oktatási, illetve más szervezeti egységet a felsőoktatási intézmények, a kutatóintézetek és más intézmények közösen is működtethetnek.” (119) Ugyanakkor az önálló kiadói és terjesztési jogokat megengedő „k” alpont teljesen kimaradt a szövegből.)

Itt érdemes megemlíteni, hogy a törvény felsőoktatással foglalkozó részében nemcsak az egyetemi önállóság attribútumait tartalmazó szakasz bővült ki, hanem egy teljesen új paragrafus is bekerült a szövegbe, amely a hallgatók jogait taglalja (Az 1985. évi I. törvény az oktatásról, 104. §. Magyar Közlöny, 1985. június 2. 473.o.)

E szövegrész, amellyel kapcsolatban a Művelődési Minisztérium osztályvezetője azt írta, hogy „a KISZ KB Egyetemi Főiskolai Tanácsának javaslatára, velük együtt működve fogalmaztuk meg”,<sup>34/</sup> egyebek között legalizálja az intézmények közötti áthallgatást, a párhuzamosan meghirdetett foglalkozások közötti választás lehetőségét, az oktatók munkájának diákok általi kollektív véleményezését, a diákonkormányzati szervek létrehozásának lehetőségét. A hallgatók jogait a korábbi szabályozáshoz képest új elemekkel bővítő szövegrész törvénybefoglalása azért érdemel figyelmet, mert azt jelzi, hogy a törvényjavaslat kidolgozói nem zárkóztak el olyan észrevételek, javaslatok figyelembevételére, amelyek a társadalmi viták, illetve a „szakmai”, „társadalmi” szervekkel történő egyeztetések során merültek fel. A jogalkotók „nyitottsága”, „rugalmassága” azonban meglehetősen szelektív módon érvényesült. A törvényelőkészítési folyamat irányítói könnyen hozzájárulhattak az intézményi önállóság attribútumait felsoroló cikkelyek beiktatásához, mivel ezek, mint már említettük, a „hatályos szabályozáshoz” képest nem módosították érdem-

32. folyt.

megalakítását lehetővé tevő paragrafus a törvény végső szövegébe is bekerült, igaz, enyhített formában, hisz a módosított szövegben nem szerepelt az a kitétel, hogy a bizottságban részt vesznek az „illetékes akadémiai bizottság képviselői”. Ugyanakkor az intézményi szintű „szakértői testület” felállításáról szóló paragrafus (a Művelődési Közlönyben közölt szövegváltozat 130. paragrafusa) kimaradt a végső szövegből.

33. Dr. Nagy Tibor Gyula: A felsőoktatás az új oktatási törvénytervezetben – a viták után, Felsőoktatási Szemle, 1985. április, 197.o.

34. Dr. Nagy Tibor Gyula: A felsőoktatás az új oktatási törvénytervezetben – a viták után, Felsőoktatási Szemle, 1985. április. A KISZ KB Egyetemi Főiskolai Osztályának egyik munkatársa a vele készített interjúban így jellemezte a Művelődési Minisztérium és az EFT közötti együttműködést: „A munka gyorsítása érdekében mindig konkrét szövegjavaslatot tettünk. Könnyebb végül is bírálni egy anyagot, leírni, hogy ez nem jó, az nem jó. De ezután még legalább egy kör, amíg átírják, és akkor még mindig nem biztos, hogy megértik, hogy mit akarunk. Itt végig arra törekedtünk, hogy szövegszerű javaslatokat tegyünk, tör-

ben a hatáskörök különböző irányítási szintek közötti megoszlását. A hallgatói jogokat taglaló részek beiktatása sem okozott gondot, mivel e jogok törvénybefoglalása sem érintette a döntési jogköröknek a központi irányítás és az irányított szféra közötti megoszlását, hanem csak az intézményeken belüli hierarchikus viszonyok terén eredményezhet bizonyos — megítélésünk szerint nem túl jelentős — elmozdulásokat.

Ugyanakkor a minisztériumhoz eljuttatott észrevételek sorsáról döntő tisztviselők, illetve vezetők a törvénytervezet módosításakor egyáltalán nem, vagy csak igen kis mértékben vették figyelembe azokat a javaslatokat, amelyek a központi oktatásirányítás jogköreinek korlátozására irányultak. Így például a vita utáni fázisban a hatáskörök megoszlása tekintetében változatlanok maradtak a kinevezések rendjét szabályozó passzusok. (Változást csak az jelentett, hogy az intézményi és kari tanácsok véleménynyilvánítási jogáról rendelkező rész a törvény végrehajtásáról szóló minisztertanácsi rendelet szövegéből átkerült a törvénytervezetbe, és ugyanakkor a vezetői kinevezésekkel kapcsolatos véleménynyilvánítási lehetőségeket a szervezeti egységekre is kiterjesztették (v.ö. a Művelődési Közlöny 1984/20. számának mellékleteként megjelent törvénytervezet Vhr. 25. § /2/-vel jelölt bekezdését és a 2173/1984-es számú minisztertanácsi előterjesztésben szereplő szövegváltozat 125. paragrafusát).<sup>35/</sup>

A kinevezések rendjének módosítására irányuló indítványoknál is kisebb fogantatja lett azoknak a javaslatoknak, amelyek egy országos szintű szakmai-érdekképviselői testület (Országos Felsőoktatási Tanács) felállításával a központi oktatásirányítás feletti, az irányított szférából kiinduló társadalmi, szakmai kontroll alapjait kívánták megteremteni. Az ilyen irányba mutató javaslatokat a minisztériumi döntéshozók a társadalmi vitát követő szelekciós fázisban indoklás nélkül kiostálták. (Addig, amíg

---

34. folyt.

vényt nem írtunk, de a felsőoktatási részben, így például a hallgatói jogok esetében, meg néhányan egyéb ügyben egy az egyben átvették a szövegünket”.

35. Feltétlenül meg kell említenem, hogy a törvényalkotás utolsó fázisában a törvénytervezetet megtárgyaló parlamenti bizottság javaslatára tovább módosultak a kinevezések, megbízások rendjét szabályozó paragrafusok, miután a bizottság tagjai azt kifogásolták, hogy „az oktatási szervezeti egységek, a kari és intézményi testületek javaslattevő jogát csupán véleménynyilvánító jogként jelöli a törvényjavaslat”. (Megkezdődött az országgyűlés tavaszi ülésszaka. Elfogadják az új oktatási törvényt, Népszava, 1985. április 19. 3.o.) Addig, amíg a törvénytervezet egyik utolsó, a Művelődési Minisztérium Oktatási Tanácsa elé terjesztett változatában még a következő megfogalmazás szerepelt: „A vezetők megbízásának előkészítésekor biztosítani kell, hogy az érintett oktatási, szervezeti egységek, a kari, intézményi testületek, továbbá — külön szabályozás szerint — a társadalmi szervezetek véleményt nyilváníthassanak” (127. §.), a törvény végleges szövegébe a következő, az intézményekben megfogalmazott vélemények figyelembevételének szükségességét nagyobb nyomatékkal hangsúlyozó — bár ezzel kapcsolatos garanciákat továbbra sem tartalmazó — szövegrész került: „A felsőoktatási intézmények és a szervezeti egységek vezetőinek megbízásáról szóló döntést az érintett szervezeti egységek, a kari és intézményi testületek javaslataira, továbbá — külön szabályok szerint — a társadalmi szervek véleményére figyelemmel kell meghozni”. (1985. évi I. törvény az oktatásról, 127. §. Magyar Közlöny, 1985. május 2. 476.o.)



a kinevezések rendjével kapcsolatos észrevételeket, illetve a minisztérium ezekkel kapcsolatos álláspontját aránylag részletesen kommentálták, indokolták (lásd például Dr. Nagy Tibor Gyula már több ízben idézett írását)<sup>36/</sup> a központi szintű szakmai érdekképviseleti testületek felállítását szorgalmazó indítványok elutasításának indokairól sem ebben a cikkben, sem más formában nem kaptak tájékoztatást az érintettek, illetve a szélesebb közvélemény. Az, hogy ez a „hallgatás”, vagyis javaslatok sorsáról szóló tájékoztatás hiánya végülis nem keltett különösebb feltűnést, egyebek között azzal magyarázható, hogy maguk a javaslatok sem váltak széles körben ismertté, hiszen – mint erről már szó esett – csak a minisztériumhoz eljuttatott feljegyzésekben szerepeltek, viszont a társadalmi-szakmai vitáról tudósító sajtóközleményekben – legalábbis az általam áttekintett 39 szövegben – nem történt róluk említés.)

Mint láttuk, a minisztériumi döntéshozók a vitára bocsátott tervezet átdolgozása-kor nem vették figyelembe az Országos Felsőoktatási Tanács megalakítását szorgalmazó javaslatokat, ám e tényből nem következtethetünk arra, hogy a törvényszerkesztésben közreműködők eleve elzárkóztak volna a központi oktatásirányítás szintjén zajló érdekegyeztetések intézményes kereteinek megteremtésétől, illetve a már meglévő érdekegyeztetési fórumok „törvénybefoglalásától”. Hogy ez valóban nem így volt, azt az is bizonyítja, hogy a társadalmi viták után bekerült a törvény szövegébe a következő passzus:

*„Az irányító miniszter az oktatáspolitikai és a szakmai irányítást, a szakképzés folyamatos korszerűsítését, továbbá az azonos, illetőleg rokon szakképzési irányokban az ágazati és az intézményes érdekek egyeztetését szakértői bizottságok közvetítésével valósítja meg.” (Az 1985. évi I. törvény az oktatásról, 23. §(2). Magyar Közlöny, 1985. május 2. 464.o.)*

E megfogalmazás egyfelől jogalapot ad a már régóta meglévő, különböző felsőoktatási intézmények oktatóiból álló, minisztériumi szintű konzultatív bizottságok további működtetésére (már eddig is ilyen jellegű szakmai bizottságok állították össze a több intézményre is érvényes oktatási dokumentumokat, így például a tantervi irányelveket, államvizsgakövetelményeket stb.), másfelől lehetővé teszi újabb konzultatív bizottságok felállítását. Aligha kérdőjelezhető meg, hogy e szakértői bizottságok is lehetőséget adnak bizonyos fajta érdekegyeztetésre, ám az is nyilvánvalónak tűnik, hogy az Országos (vagy esetleg ágazati) Felsőoktatási Tanács(ok) felállítását szorgalmazók elgondolásaihoz képest ez a szervezeti megoldás csak jóval szűkebb határok, és az irányított szférában elhelyezkedők szempontjából lényegesen hátrányosabb feltételek közepette adhat lehetőséget az érdekegyeztetésre. Ez többek között abból fakad, hogy

- a felállítandó bizottságok státusza, jogköre e szabályozás szerint meglehetősen bizonytalan,

<sup>36/</sup>

Dr. Nagy Tibor Gyula: A felsőoktatás az új oktatási törvénytervezetben – a viták után. Felsőoktatási Szemle, 1984/4.

- nagy valószínűséggel az irányítószervek határoznák meg, hogy milyen bizottságokat létesítenek, és milyen kérdések megvitatásába vonják be ezeket.
- az addigi gyakorlat szerint nem képviseleti alapon szerveződtek e testületek, minek következtében az irányítottak egyes kategóriáinak (pl. hallgatók) központi szintű döntésekbe való bevonása teljesen megoldatlan maradt.

## A TÁRSADALMI VITA FUNKCIÓI

A véleményezési folyamat keretfeltételeiről adott leírással és az oktatási törvény egyik részvitájáról készült elemzéssel úgy vélem, sikerült megragadnom az általam vizsgált társadalmi-szakmai vita néhány fontos szerkezeti sajátosságát, így mindeneelőtt

- a dialogikus jelleg, az érvek és ellenérvek ütköztetésén alapuló párbeszéd mondhatni teljes hiányát,
- a vita során megfogalmazott észrevételek, ajánlások szelektív felhasználását.

Ez a szelektivitás egyfelől abban tükröződött, hogy a vitát szervező fél – ellentétben azokkal a véleményekkel, amelyek a társadalmi vitáknak jórészt csak jogpropagandisztikus jelentőséget tulajdonítanak<sup>37/</sup> – kész volt arra, hogy a vita során felmerült kifogásokat, javaslatokat felhasználja a jogszabálytervezet átdolgozásakor, olyannyira, hogy esetenként a rendkívül szoros határidők ellenére sem riadtak vissza az eredeti szöveg jelentősebb módosításától. Ez a rugalmasság a szerkezeti vagy stilisztikai javaslatok elfogadásán túl akár odáig is terjedhetett, hogy az irányítószervek a vita során megfogalmazott észrevételek hatására egyes számukra kevésbé centrális jelentőségű kérdésekben – legalábbis átmenetileg – elálltak eredeti változtatási törekvéseiktől (lásd például a felsőoktatási intézmények mellett létesítendő szakértői tanácsokról szóló paragrafus sorsát).

Ugyanakkor a vita dokumentumait tanulmányozva az is nyilvánvaló vált, hogy az összegyűlt észrevételek zárt, hivatali ügymenet szerint történt feldolgozása, illetve a törvényelőkészítési folyamat későbbi szakaszainak szerkezeti sajátosságai miatt igen nagy volt az esélye annak, hogy a központi oktatásirányítás legfontosabb eredeti célkitűzései változatlan vagy alig módosult formában épüljenek be a jogszabályokba,<sup>38/</sup> illetve hogy az ezeket keresztező elképzelések, törekvések menet közben „kiszelektálódjanak”.

37. Pokol Béla többször idézett elemzésében is szerepel egy olyan megállapítás, miszerint „nem tagadva az állampolgárok vitájában is meglévő érdemi mozzanatot, a fő hangsúly – szerintünk – inkább jogpropagandisztikus”. Pokol Béla: Törvényelőkészítésünk problémái, ELTE ÁJK, Fiatal oktatók KISZ-szervezete, 1981, 13.o.).

38. Hadd jegyezzem meg közbevetőleg, hogy ez utóbbi állításomat csak az irányítószervek és az irányított szféra viszonylatában tartjuk igaznak, hisz esettanulmányom szövegében is szerepelt egy olyan példa, amelyből kiderült, hogy a központi oktatásirányítás expanziós törekvései egy másik főhatóság – jelen esetben a Tervhivatal – szembenállása miatt nem valósulhattak meg (lásd ezzel kapcsolatban az oktatás ingyenessége körüli vitákat említő interjú-részletet).

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy a törvény vitájának szerkezetéről mondottak nem elégítik ki azok kíváncsiságát, akiket az oktatási rendszer egyes specifikus problémái érdekelnek, illetve akik arra szeretnének választ kapni, hogy az oktatási törvény által szabályozott sok részterület valamelyikével kapcsolatban milyen álláspontok fogalmazódtak meg a vita során, illetve, hogy a vita nyomán miként alakult át a jogszabály szövege. A minisztériumhoz eljuttatott véleményekben igen sok feldolgozásra érdemes „részvita” lappang. Az elemzésre váró anyag tematikus gazdaságának érzékeltetésére hadd soroljak fel néhányat a legérdekebb kérdéskörök közül: a tankötelezettség újraszabályozása, a nemzetiségi nyelven folyó oktatás, a magánóvodák engedélyezése, az oktatás ingyenességének újraértelmezése, a fogyatékosokat befogadó óvoda- és iskolahálózat hozzáférhetősége, a tehetségesek és a hátrányos helyzetűek iskoláztatása, az iskolatanácsok összetétele és funkciói, az intézmények szabad megválasztásának joga, a pedagógusok módszertani önállósága, a tanulók anyagi felelőssége, az iskolák működési feltételeinek normatív szabályozása, az iskolai (óvodai) vezetők kiválasztási mechanizmusa, a tanulók anyagi felelőssége, a lakóhelytől távoli iskoláztatással járó útiköltségek megtérítése, a szakképzési alap felosztása, a szakképzés irányításával kapcsolatos minisztériumi hatáskörök megoszlása, stb. A különböző részviták elemzése egyébként minden bizonnyal árnyaltabbá tenné az oktatási törvényről rendezett vita szerkezetéről tett megállapításaimat is, illetve fontos adalékokat szolgáltatna az oktatás szférájában jelentkező érdektörekvések megismeréséhez, illetve a tényleges érdekharcok feltérképezéséhez.







## MEGALAKULT

a Magyar Szociológiai Társaság oktatásszociológiai szakosztálya

1988. február 15-én megalakult a MSZT oktatásszociológiai szakosztálya. A szakosztály megszervezését az Oktatókutató Intézet munkatársainak kezdeményezésére a Magyar Szociológiai Társaság elnöksége karolta föl, és felkérte Kozma Tamást (Oktatókutató Intézet) a leendő szakosztály elnökének, Bajomi Ivánt (ELTE Szociológiai Intézet) pedig szakosztályi titkárnak. Az előkészítő beszélgetések során számos szociológus és pedagógus, kutatóhelyeken, iskolákban, felsőoktatási és közművelődési intézményekben vagy éppen a gazdálkodó szervezeteknél dolgozók vélték úgy, hogy szükség lenne olyan fórumra, ahol megismerkednek egymás kutatási tevékenységével, és ahol megvitathatják az oktatásnak a társadalmi-gazdasági reformfolyamatban betöltött, még inkább a betöltendő szerepét. A mintegy hetven fő részvételével megtartott alakuló ülésen Halász Gábor (Oktatókutató Intézet) a hazai oktatáspolitikai küzdőtérben zajló változásokról, Lukács Péter (Oktatókutató Intézet) pedig az oktatás piacosításával kapcsolatos problémákról beszélt. Az előadásokat követő vita után az ülés résztvevői elhatározták, hogy a közeljövőben az állami iskolamonopóliummal az oktatás finanszírozásával és a pedagógusok érdekképviselésével kapcsolatos kérdésekről rendeznek majd szakosztályülést. Az ülés során sokan jelezték, hogy fölvetelüket kérik a Magyar Szociológiai Társaságha, illetve a társaság oktatásszociológiai szakosztályába.

Az ISKOLAMESTER olyan írásokat ad közre, amelyek, noha még nem csiszolódtak „kész” tanulmánnyá, joggal tarthatnak igényt arra, hogy vitára bocsássák őket az oktatásszociológiával foglalkozók körében. A kézirat gyanánt kis példányszámban megjelenő sorozatban két–négy ív terjedelmű tanulmányok kaphatnak helyet. Vitaforumot és első megjelenési lehetőséget kínálva az új kutatási eredmények továbbá a szó tiszta értelmében vett kísérletek, essayk számára is, az ISKOLAMESTER bizonyára sikeresen egyengeti majd az utat a kiérleltebb, szakmai vitákban kikristályosodott publikációk felé.

A kiadvány egyúttal szeretné megkönnyíteni az információáramlást és a kapcsolattartást a Magyar Szociológiai Társaság oktatásszociológiai szakosztályának tagjai és más érdeklődők között is. Kérjük a T. Olvasót, hogy ha vannak olyan hírei, információi, melyekről úgy gondolja, érdemes megjeleníteni őket az ISKOLAMESTER-ben, az alábbi címre juttassa el ezeket:

OKTATÁSKUTATÓ INTÉZET

„Iskolamester”

Pf. 427.

Bp. 1395