

ZAKAR ANDRÁS*

A pályatanácsadás jogi szabályozása

A pályatanácsadás témakörének átfogó és komplex elemzéséhez nélkülözhetetlen a jogi szabályozás áttekintése, mivel a jogi keretek az e területen végzett tevékenység jellegét, nem utolsósorban annak eredményességét is nagyban befolyásolják. Az ugyancsak köztudott, hogy a pálya- és pályaválasztási tanácsadás rendszere és működése országonként jelentős eltérést mutat, melynek európai szintű koordinálása elsősorban a jogi szabályozás alapelvei mentén valósulhat meg. Nemzeti pályatanácsadásunk megfelelő és hatékony fejlesztéséhez a szükséges további jogszabályok mielőbbi kialakítása és bevezetése közös érdekünk.

I. A pályatanácsadás nemzetközi irányai

A következőkben röviden áttekintjük a pályatanácsadás alapkérdéseit, így a pályára való felkészítés folyamatának főbb állomásait és a tanácsadás legfontosabb tartalmi kérdéseit. A pályatanácsadás új formái közül az egész szakmai életutat átívelő permanens tanácsadást preferáljuk, elsősorban a témakör európai jellegzetességei alapján.

I. 1. Alaptendenciák

A felnövekvő generációk életpályára való felkészítése az emberiség mindenkori alapfeladata. A fiatalság hosszú időn át a mindennapi életkörülményekhez való alkalmazkodása során – döntően családi körülmények között és mintegy automatikusan – sajátította el a különféle mesterségbeli ismereteket és egyúttal szerezte meg azok gyakorlati alkalmazásának készségeit is. A pályák rendszere sok-sok évszázadon át mindössze lassú ütemben bővült, amely meghatározta a mindenkori tanácsadás szerepét és napi gyakorlatát is.¹

A pályakutatások egyértelműen kimutatták, hogy a legújabb kor kihívásai merőben átrendezték (és ma is módosítják) a klasszikus pályára való felkészítés teljes rendszerét.

* c. egyetemi tanár, SZTE – ÁJK

¹ ERTELT, BERND-JOACHIM – ZAKAR, ANDRÁS: *Berufsberatung zwischen individueller Berechtigung und gesellschaftlicher Verantwortung*. In: Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.). Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014.

Az élet minden területén tapasztalható egyre gyorsuló fejlődés egészen új munkamegosztási igényeket támaszt a munkavállalókkal szemben, amely alapjaiban változtatja meg és permanensen alakítja a fiatalság pályára való felkészítésének folyamatát és tartalmi programját.²

A pályatanácsadás stratégiai jelentőségüvé vált napjainkra, hiszen az életkörülményeket döntően befolyásoló gazdasági verseny a munka világában mind felkészültebb specialistákat igényel. Ez annyit jelent, hogy jelen viszonyaink között egy dolgozó ember aktív szakmai működése során egyre flexibilisebb követelményekkel szembesül, amely részleges vagy teljes profilváltáshoz is vezethet szakmai életében.

A pályatanácsadás meghatározó szerepe egyre inkább tudatosul a társadalom irányítói és az egyes ember számára is. Éppen ezért – országonként jelentős eltérésekkel – szolgáltatási pályatanácsadási rendszereket alakítanak ki és működtetnek. Ezek hatásköre kiterjed ma már szinte valamennyi korosztályra, fontos alaptétel még a pályamódosítások minél gyorsabb és egyben hatékonyabb elősegítése, továbbá a hátrányos helyzetű csoportokba tartozók sokoldalú támogatása pályatevékenységük megfelelő kibontakoztatása érdekében.

A pályatanácsadás új formái között elsősorban az egész életen áthúzódó tanácsadási stratégiát említhetjük, illetve ezzel összefüggésben a tanácsadói szakma kiteljesedésével a különféle specializációk (a fiatal-, a felnőtt- és az idősödő korosztályok, vagy az alternatív formák) megjelenését a tanácsadó tevékenységek között.

1. 2. Európai keretek

Az európai országok többségében a pályatanácsadás terén iránymutatásként tekintenek egy évtizede e témában megjelentetett munkaanyagra.³ A nevezett kiadványban közzétett adatok éveken át végzett nagyszabású felméréseken alapulnak. Számos országban megvizsgálták, hogy miként járul hozzá a pályaválasztási tanácsadás szolgáltatásainak szervezése, ügyvitelének és magának a tanácsadásnak a lebonyolítása az egész életen át tartó tanulás és az aktív munkaerőpiac politikáinak megvalósításához. Ez a vállalkozás egyedülálló adatállományt eredményezett a pályaválasztási tanácsadó szolgálatokkal kapcsolatos nemzeti közlésekre vonatkozóan.⁴

A pályaválasztási tanácsadás fő célcsoportja klasszikusan a fiatalság, amelynek legnagyobb részét az alap- és középfokú intézményekben tanulók sokasága alkotja. Körükben döntően iskolai keretek között végezhető el a továbbtanulásra és a pályára való felkészítés/tanácsadás. Kiemelt figyelmet érdemelnek e tekintetben a veszélyeztetett fiatalok, akik esetében a korai iskolaelhagyás problémájának megoldása jelenti a legfőbb feladatot a tanulásba és a munkába való együttes re-integráció megfelelő alkalmazása révén.

A pályatanácsadás kiterjesztésének szükségessége a felsőoktatásban résztvevő hallgatókra is egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hiszen a korábbiakhoz képest mára a tö-

² ZAKAR ANDRÁS: *A pályatanácsadás nemzetközi tendenciái*. In: Blutman László (szerk.) Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur et Pol. Tom. LXXVII., Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. 571–583. pp.

³ Bizottsági munkaanyag – Pályaorientáció: Kézikönyv szakmapolitikai döntéshozók részére. (Brüsszel, 2005. március 1. 6872/05)

⁴ Bizottsági munkaanyag 2005, 11. p.

meges képzés új és új kihívások elé állítja az egyetemi/főiskolai fiatalokat a pályára való felkészülésük során (pl. a szakválasztás és –változtatás vonatkozásában).

Az elmúlt évek során dinamikusan növekedett az igény a pályatanácsadás iránt a felnőttek körében is. Itt leginkább érintettek a felnőtt munkanélküliek, akiknek a szakszerű ellátása és folyamatos figyelemmel kísérése talán a legnagyobb és legösszetettebb kihívást jelenti világszerte. Pár éve a felnőtt foglalkoztatottak számára nyújtható pályatanácsadási szolgáltatásokat igénylők száma ugyancsak erőteljes növekedést jelez, sőt az idősödő korosztályokba tartozók is mindinkább elvárják a számukra megfelelő pályatanácsadás biztosítását.

A nemzeti pályatanácsadási rendszerek hatékonyságának összesített mutatója az általuk nyújtott szolgáltatások minél szélesebb körű kiterjedtsége és elérhetősége, továbbá az ott végzett munka színvonalának minősége. A mindennapi tanácsadási gyakorlat fontos célkitűzése és egyben feladata még az is, hogy minél teljesebben vonják be a hátrányos helyzetű csoportokba tartozókat a részükre szükséges szakszolgáltatásokba.

II. A pályatanácsadás hazai előzményei és mai gyakorlata

A következőkben áttekintjük a magyar pályatanácsadás rövid történetét, majd bemutatjuk annak mai gyakorlatát. Kétségtelen tény, hogy a pályatanácsadásunk eddigi fejlődéstörténete során jelentős eredményekkel büszkélkedhet, hiszen e szakterület évtizedeken át a nemzetközi élvonalba tartozott. Ugyanakkor a jelenlegi helyzet – más országokhoz hasonlóan – kettősséget jelez: egyrészt a permanens pályatanácsadás nagy szerepségre egyre inkább kiterjed szinte valamennyi korosztályra, másrészt ma még az egyes célcsoportok szerény hányadát fogja csak át, továbbá a tanácsadás színvonala sem érte el idáig minden tekintetben a napjainkban elvárt szintet.

II. 1. Előzmények

Magyarországon a pályaválasztás kérdéseivel meglehetősen régen kezdtek el foglalkozni, mivel már évszázadokkal ezelőtt jelentek meg írások a fiatalság pályára való felkészítésével kapcsolatban. Az 1716-ban Lőcsén kiadott könyv az első forrásanyag, amely 30 különféle mesterség leírását tartalmazza. Ettől kezdve ugyan szórányosan, mégis egyre többször találkozhatunk olyan munkákkal, amelyek a pályatanácsadás valamilyen kérdéskörét érintik. A pályaválasztás témaköre a huszadik század elejétől nálunk is egyre inkább az érdeklődés homlokterébe került. 1926-ban már jelentős kongresszust tartottak „Tehetségvédelem és pályaválasztás” címmel, amelynek nyomán több intézményben nyújtottak segítséget a rászorulóknak számára. Ebben az időszakban egyre erőteljesebben merült fel az ifjúság életpályára való felkészítésének szükségessége, s mind többen szorgalmazták a pályaválasztási tanácsadó intézmények létrehozását. A korszak legkiemelkedőbb és a pályaválasztás ügyét mindig a szíven viselő pályaválasztási szakember elsősorban *Orel Géza* volt, aki minden alkalmat megragadott a pályatanácsadás támogatására.

A második világháború utáni polgári demokrácia korszakában (1948-ig) a pezsgő társadalmi és szellemi életben a pályaválasztás kérdése ismét biztató fejlődésnek indult, s a társadalom egyre nagyobb tömegei részére vált elérhetővé szolgáltatásként a pályaválasztási tanácsadás. A Fővárosi Lélektani Intézetben pályaválasztási tanácsadó és képességvizsgáló osztály jött létre.

A biztató kibontakozás sajnos nem tartott sokáig, a több évre kiterjedő kemény diktatúra megszüntette az addig elért eredményeket, s a pályaválasztás ügye is újból hullámvölgybe került, csak egy egész évtized elteltével adódott ismét lehetőség a kibontakozásra. 1959-ben *Csirszka János* irányításával egy pályaválasztási munkacsoport kidolgozta a szakterület korszerű elméleti rendszerét és gyakorlati eszköztárát.

Nagy változást hozott a pályaválasztási tanácsadás terén az 1961-ben kiadott kormányhatározat, majd az ehhez kapcsolódó végrehajtási utasítás. Lényegében ennek alapján indulhatott meg az 1962/1963-as tanévtől az iskolákban a pályaválasztási felvilágosítás és a pályaválasztási tanácsadás is. A hatvanas évek közepére fejeződtek be az első kutatások, amelyek a pályaválasztás iskolai előkészítésének elméleti, módszertani és gyakorlati alapjait vetették meg.⁵ 1967-ben jött létre a Fővárosi Pályaválasztási Intézet majd sorra alakultak meg a megyei pályaválasztási intézetek is.

II. 2. A közelmúlt eseményei és napjaink gyakorlata

A hetvenes évek első felében kiépült hazánkban a pályatanácsadás teljes intézményi rendszere, amely abban az időszakban nemzetközi összehasonlításban is előkelő helyet foglalt el. A Munkaügyi Minisztérium felügyelete alatt létrehozott Országos Pályaválasztási Tanács (később Bizottság) irányításával és az Országos Pályaválasztási Tanácsadó Intézet (OPTI) gyakorlati és módszertani tevékenysége alapján segítették a megyei pályaválasztási intézetek munkáját. A rövid idő alatt kialakított intézményhálózat működése korszerűnek és hatékonnak számított a tervgazdálkodás körülményei között, bár az egyéni tanulmányi lehetőségeket és életpályákat nagymértékben determinálták a rendszer jellegét adó kötöttségek.

A magyar pályaválasztási tanácsadás fénykorának nevezett időszak mindössze egy évtizedig tartott. Az OPTI-t 1981-ben beolvasztották az Országos Pedagógiai Intézetbe, ezzel párhuzamosan a megyei irodákat is ütemesen leépítették, illetve integrálták a megyei pedagógiai intézetekbe. Valójában ez a folyamat az önálló szakmai intézményrendszer megszűnését hozta. A megyei fenntartásba adott pedagógiai intézetekben megyénként átlagosan 1-2 fő maradt a pályaválasztási feladatok ellátására. A fővárosi pályaválasztási tanácsadó volt az egyetlen intézmény, amely „túlélte” még a rendszerváltozást is, mivel a hatvanas évek közepén életre hívott intézmény két évtizeden át töretlenül – bár több átszervezés és hatáskör-módosítás mellett – végezhette eredeti alaptervékenységét. A kilencvenes évek közepétől az országunkban már nem létezett önálló, csak a pályaválasztással foglalkozó intézményhálózat.

A pályatanácsadás teljes rendszere az elmúlt évek során hazánkban – hasonlóan az európai gyakorlathoz – alapjaiban megváltozott, amelynek hatása – közvetlenül vagy

⁵ RÓKUSFALVY PÁL: *Pályaválasztás, pályaválasztási érettség*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1969.

közvetve – a felnövekvő generációk életútjának (döntően szakmai tevékenységének) alakulását jelenleg is jelentős mértékben befolyásolja. A legnagyobb átalakulást az jelenti, hogy a korábbi hagyományos továbbtanulási- és pályaválasztási tanácsadás lényegében megszűnt, ha elemeiben működik is valahol, akkor mindössze elszigetelten és az érintettek, azok közül is a leginkább rászorulók igen szűk rétegére terjed csak ki. Ugyanakkor a pályatanácsadás új formái még nem alakultak ki, a váltás folyamata elhúzódik, ennek következtében az útkeresés idáig nem tudott igazán hatékony és széles körben alkalmazható eredményeket felmutatni, még a jelentős szellemi és anyagi erőforrások mozgósítása mellett sem.⁶

III. Jogi szabályozás a pályatanácsadásban

Ebben a részben áttekintjük a pályatanácsadás tényleges jogi szabályozásának főbb lépéseit, amelynek során az ide vonatkozó nemzetközi irányelvek vázlatos bemutatásán túl elsősorban a magyar pályatanácsadást érintő jogszabályokat kísérik figyelemmel.

III. 1. Nemzetközi irányelvek

A pályatanácsadás (pályaorientáció; munka-, pálya- és pályaválasztási tanácsadás stb.) témakörében a nemzetközi trendek alapján a kialakult mindennapi gyakorlat széles mozgásteret nyújt az egyes országok számára. A nemzetközi jog sem fogalmaz meg egyértelmű előírásokat ezen a területen. A témában született, jogi értelemben is releváns dokumentumok elsősorban az Európai Unió részéről tett ajánlások és állásfoglalások. Ez azt jelenti, hogy az un. másodlagos jog keretében a nem kötelező erejű jogi aktusok csoportjába sorolható a pályatanácsadással összefüggésben született dokumentumok együttese. A pályatanácsadás terén a nem kötelező jogi aktusokra számos példát találhatunk, amelyek lehetővé teszik az egyes országok számára az egyedi megoldásokat. A közösségi állásfoglalásokat egyébként az un. előkészítő jogi aktusok is indíthatják, azonban ezek nem emelkednek automatikusan jogszabályi szintre.

A 2000-ben kiadott Memorandum⁷ – a lisszaboni stratégiával összhangban – az egész életen át tartó tanulás feltételeinek megteremtése érdekében szükséges lépésnek értékelte az orientáció és a tanácsadás újragondolását. Ennek megfelelően az oktatási, szakképzési és egyéni orientációt mindenki számára folyamatosan rendelkezésre álló szolgáltatásként fogja fel. A tudásalapú társadalomban az élet és a munka olyan aktív állampolgárokat kíván, akik kellő motiváltsággal rendelkeznek ahhoz, hogy saját egyéni és szakmai fejlődésüket megvalósítsák. Éppen ezért a kínálati megközelítést a kereslet vezérelte megközelítéssel kell felváltani, tehát az embereknek maguknak kell nyomon követniük a saját fejlődésüket. A dokumentum természetesen kijelöli a megvalósítás útját is, miszerint olyan szolgáltatás szükséges a pályatanácsadás terén, ahol a szakembe-

⁶ BORBÉLY-PECZE TIBOR BORS: *Életút támogató pályaorientáció*. Doktori értekezés. ELTE, 2010.

⁷ Memorandum az egész életen át tartó tanulásról (munkaanyag), Brüsszel, 2000. október 30., SEC(2000).

rek ismerik a tanácskerők egyéni és szociális helyzetét, továbbá tájékozottak a munkaerőpiac sajátosságai és a foglalkoztatói igények terén is.⁸

Az Európa Tanács 2007. november 15-én kelt állásfoglalása leszögezi, hogy „az egész életen át tartó tanulás keretfeltételeinek megteremtése érdekében fejleszteni kell az egész életen át tartó pályaorientációt is”.⁹

Országunk kormányhatározatokban erősítette meg a nemzetközi dokumentumok ajánlásaiban és állásfoglalásaiban lefektetett élethosszig tartó tanulás és pályaorientáció támogatásával kapcsolatos – ugyanakkor jogszabálynak nem minősülő – alapelveket, amelyek minél teljesebb megvalósítására törekszik.

III. 2. Magyar jogi háttér

A magyar pályatanácsadás jogi szabályozása még 1959-ben¹⁰ elkezdődött. Ugyanakkor a szorosán vett jogi értelmezés és megközelítés alapján elmondható, hogy a pályatanácsadásról és pályaválasztásról törvény, illetve törvényerejű rendelet, miniszteri rendelet idáig még nem született, viszont az elmúlt évtizedek folyamán számos rendelkezés intézkedik a témakör különféle kérdéseiben.

Az szintén megállapítható, hogy az előző évszázad hatvanas és hetvenes éveiben kiépült pályaválasztási intézményrendszer az akkori mérce alapján korszerűen és hatékonyan működött. Ennek az időszaknak a két alapvető és meghatározó dokumentuma 1961-ben¹¹ és 1971-ben¹² látott napvilágot. Ezek a minisztertanácsai határozatok ugyan nem jogszabályok a jogtudomány értelmezése szerint, a gyakorlatban viszont mindkettő kötelező erővel bírt. Megjegyezzük, hogy az 1971-es dokumentum mindmáig a hazai (és bizonyos értelemben a nemzetközi) pályatanácsadás egyik legfőbb szakmai „iránytűje”.

Az 1971-es határozat két igazán érdemi rendelkezést tartalmaz, amely mindmáig irányadó és alapvetően meghatározó: az általános iskolában a tervszerű pályaválasztási felkészítés, valamint a pályaválasztási intézetek létrehozásának és támogatásának elrendelése.

Hazánkban a pályaválasztás felelőse és egyben szakmai irányítója 1980-ig a Munkaügyi Minisztérium volt, az „egyéni és társadalmi igények” összehangolásában az Országos Tervhivatal működött közre, a pedagógiai és módszertani kérdések a Művelődésügyi Minisztérium¹³ illetékességi körébe tartoztak. Az OPTI-t 1981-ben beolvasztották az Országos Pedagógiai Intézetbe, ezzel párhuzamosan országszerte a szakintézményeket is leépítették, illetve integrálták a helyi pedagógiai intézetekbe. Ez a folyamat lényegében a kiválóan működő szakmai intézményrendszer teljes megszűnéséhez vezetett, így a rendszerváltás időszakában már nem létezett pályaválasztási szakembergárda sem.

⁸ PRINCZINGER PÉTER: *A hazai pályaorientációs szabályozók áttekintése, javaslattétel egy nemzeti szintű szabályzó és finanszírozási rendszerre*. Princzinger Ügyvédi Iroda, Budapest, 2009.

⁹ A tanács állásfoglalása (2007. november 15.) az oktatásról és képzésről, mint a lisszaboni stratégia egyik fő hajtóerejéről (2007/C 300/01).

¹⁰ 1024/1959. (VII.19.) sz. kormányrendelet.

¹¹ 1027/1961. (XII.30.) sz. kormányrendelet, majd ehhez kapcsolódó 125/1962 (16) sz. munkaügyi miniszteri végrehajtási utasítás.

¹² 1029/1971. (VII.03.) sz. kormányrendelet, majd ehhez kapcsolódó 104/1972 (3) sz. munkaügyi, művelődésügyi és egészségügyi miniszteri együttes végrehajtási utasítás.

¹³ 1028/1980. (VII.23.) MT. sz. határozat a művelődési miniszter feladat- és hatásköréről.

A rendszerváltást követően világossá vált, hogy a pályatanácsadás terén is új keretek és tartalmi megoldások szükségesek. Ennek alapjait az 1991-ben hozott foglalkoztatási¹⁴ és az 1993-ban alkotott közoktatásról szóló¹⁵ törvény fektette le. Ugyancsak fontos állomásnak tekinthetjük e téren még a 2011-ben született szakképzési törvényt¹⁶ is.

Az elmúlt évtizedben és a közelmúltban is számos különböző szintű jogszabály látott napvilágot a pályatanácsadás egésze és egyes részleteinek továbbfejlesztése érdekében.

*

A fiatalok életre – s ennek alapján a pályára – való felkészítése minden egyes történelmi korszakban fontos feladatként szerepelt. Napjainkra a pályatanácsadás már önálló szakterületté fejlődött, amelynek működési elve, elméleti háttere, módszertani eszköztára és mindennapi gyakorlata rendkívül differenciált. A gyorsan változó életünkhöz való igazodás a pályatanácsadást is újra és újra jelentős kihívások elé állítja. Ebben a folyamatban különös jelentőséget kap a tanácsadási szakterület jogi szabályozása.

A korábbi évtizedekhez képest – európai keretek között – főként ajánlások fogalmazódnak meg az egyes országokban folyó pályatanácsadás körülményeinek alakítására és a tanácsadás ellátására vonatkozóan. Az egész életívet átfogó pályatanácsadás elve kétségtelenül a tanácsadói szakma legmarkánsabb vívmánya, illetve a különböző nehézségekkel küzdő társadalmi csoportok támogatása e tekintetben.

A magyar pályatanácsadás továbbfejlesztéséhez korszakos jelentőségű előrelépést hozna egy megfelelően előkészített és szakmai részleteiben is jól kidolgozott pályaválasztási törvény megalkotása, amely integrálná a korábbi jogi rendelkezések ma is hasznosítható elemeit, illetve irányt mutatna, kereteket biztosítana és programot adna a szakterület számára a megoldásra váró feladatok teljesítéséhez. Ennek alapján végre lehetőség nyílna a közoktatás, a szakképzés és a felsőoktatás teljes rendszerének átfogó integrálására a munka világával való komplex összekapcsolódás révén.

ANDRÁS ZAKAR

THE LEGAL REGULATION OF CAREER COUNSELLING

(Summary)

The study provides an overview of the domestic and international (European) development of the legal framework of career counselling, and formulates a proposal to regulate the field by law.

Hungarian career counselling dates back a long time, with a gradual evolvement of its regulatory law. By the second half of the last century the legal background of domestic ca-

¹⁴ 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.

¹⁵ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról.

¹⁶ 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről.

reer fully developed. As a result of a governmental decision taken in 1971, a modern career counselling network was established in Hungary. This well-functioning national advisory system, unfortunately, gradually eroded after a decade.

International law does not set out clear standards for career counselling. However there are legally relevant documents and resolutions primarily made by the European Union. So each country is given a wide margin to develop and operate career counselling.

The creation and implementation of a properly prepared and professionally well-established career counselling law would bring an epochal step forward in the development of Hungarian career counselling. It could properly integrate the elements of previous legal regulations which could still be utilized, and so it would provide some framework and program for our future career counselling.