

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3108/2020. (V. 8.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 81. § (3) bekezdése, 84. § (5) bekezdés c) pontja, 84. § (6) bekezdése, 84. § (13) bekezdése és 88. § (5) bekezdése, valamint a 2017/2018. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2017/2018. tanévben a Szabóky Adolf Szakképzési Ösztöndíjra jogosító szakképesítésekről szóló 317/2016. (X. 25.) Korm. rendelet 2. melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.) 81. § (3) bekezdés, 84. § (5) bekezdés c) pont, 84. § (6) bekezdés, 84. § (13) bekezdés, 88. § (5) bekezdés, illetve a 2017/2018. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2017/2018. tanévben a Szabóky Adolf Szakképzési Ösztöndíjra jogosító szakképesítésekről szóló 317/2016. (X. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. R.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és – a kihirdetés napjára visszamenő hatállyal történő – megsemmisítését kérte. Kérelmét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, Q) cikk (2)–(3) bekezdésének, X. cikk (1) bekezdésének, XI. cikk (1)–(2) bekezdésének, XIII. cikk (1) bekezdésének, XV. cikk (2) és (4)–(5) bekezdésének, valamint XVI. cikk (1)–(2) bekezdésének sérelmére hivatkozással terjesztette elő.
- [2] Az eljárás megindítására az indítvány szerint azért került sor, mert az indítványozó szakképző iskolák nem állami fenntartója, amely 2013. évben valamennyi intézményre vonatkozóan szakképzési megállapodást kötött az illetékes kormányhivatallal. A támogatott képzés az évenként kiadott szakmaszerkezeti döntésben meghatározott keretszámok alapján zajlott, de 2015 óta a támogatott képzések száma folyamatosan csökkent. Az indítványozó kifejtette, hogy az Szt. 84. § (5) bekezdés c) pontja alapján a Kormány rendeletben határozza meg, hogy a fenntartó mely képzés után kaphat költségvetési hozzájárulást, és évről évre, mindenféle objektív szempontot nélkülözve, tetszés szerint határozza meg a keretszámokat.
- [3] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványozót hiánypótlásra hívta fel, mert nem volt megállapítható az indítványozó érintettsége valamennyi felhívott alaptörvényi rendelkezéssel és támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben, továbbá az indokolásának hiányosságai miatt. Az indítványozó a hiánypótlási felhívásra határidőben választ nyújtott be.

- [4] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste az innovációs és technológiai minisztert, hogy nyilatkozzon az indítvány nyal kapcsolatos álláspontjáról.

II.

- [5] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.”

- [6] 2. Az Szt.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos támadott rendelkezései:

„81. § (3) A bizottság az (1) bekezdésben meghatározott feladatkörében javaslatot tesz a gazdaság igényeit és a munkaerő-piaci kereslet adatait, valamint az országos, regionális, fővárosi és megyei beiskolázásait figyelembe véve a szakképzés fővárosi, megyei szükségleteire. A bizottság javaslatot tesz az adott megyében vagy a fővárosban folytatott szakképzésben indított, állami költségvetési hozzájárulásban részesíthető és a nem támogatott szakképesítések (a szakképzés irányaira) és a megyében és a fővárosban indítható szakképesítések nappali rendszerű oktatás, valamint elkülönülten a felnőttoktatás szerinti keretszámaira (beiskolázási arányaira), továbbá az iskolarendszeren kívüli szakmai képzések közül az állam által elismert szakképesítés megszerzésére irányuló szakmai képzések vonatkozásában a felnőttképzésről szóló törvény alapján támogatható szakképesítések. A bizottság javaslattevési jogköre nem terjed ki a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter által rendeletben meghatározott, munkaerő-piaci relevanciával nem rendelkező művészeti, kulturális, kézműves, hagyományőrző, továbbá a honvédelmi és rendészeti szakképesítésekre.”

„84. § (5) A Kormány rendeletben hozza meg azon szakképesítésekre vonatkozó döntését, amelyekkel kapcsolatban a szakképző iskola fenntartója költségvetési hozzájárulásra jogosult. A Kormány a döntésében megyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azon szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója [...]

c) költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet, ezen belül meghatározza a Kormány az adott megyében és a fővárosban iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények fenntartói tekintetében, fenntartónként a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatokra vonatkozóan a nappali rendszerű oktatás, valamint a felnőttoktatás keretszámait.”

„84. § (6) A Kormány (5) bekezdés szerinti döntése kiterjed minden olyan szakképző iskolai fenntartóra, amelynek a fővárosban vagy a megyében e törvény vagy a nemzeti köznevelésről szóló törvény alapján szakképzési feladatellátási kötelezettsége van, továbbá amely szakképzési megállapodást kötött a szakképzési feladatok ellátására. A szakképző iskolai fenntartó a Kormány (5) bekezdés szerinti döntése alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig jogosult költségvetési hozzájárulásra.”

„84. § (13) A Kormány (5) bekezdés szerinti döntése megyénként és a fővárosra tekintettel, valamint fenntartónként tartalmazza a szakközépiskolában folyó érettségi vizsgára felkészítő kétéves képzések nappali oktatás, valamint felnőttoktatás szerinti keretszámait is.”

„88. § (5) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy megyénként és a fővárosra tekintettel rendeletben határozza meg azon szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét és a nappali rendszerű oktatásra és a felnőttoktatásra vonatkozó keretszámait, a keretszámok átadásának lehetőségét és szabályait, a fel nem használt keretszámok felhasználásának, valamint a fenntartók keretszámokkal összefüggő – személyes adatot nem tartalmazó – adatszolgáltatásának a szabályait, amelyekre vonatkozóan a szakképző iskola fenntartója a 84. § (5) bekezdése szerint költségvetési hozzájárulásra jogosult, valamint azon szakképesítéseket, amelyekre a bizottság a 82. § b) pontja alapján tesz javaslatot.”

III.

- [7] 1. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben írt feltételeit, különösen az indítványozó Abtv. 26–27. § szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. § szerinti feltételek fennállását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [8] 2. Az indítvány megjelöli az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, valamint az indítványozó jogosultságát megalapozza, megjelöli a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket és az indítvány szerint az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a megsemmisítésre [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), d), e) és f) pont].
- [9] Az Szt. támadott rendelkezései 2016. szeptember 1-én léptek hatályba, a Korm. R. 2016. november 2-án, az indítványozó indítványát pedig 2017. február 27-én, tehát a 180 napos törvényi határidőn belül nyújtotta be az Alkotmánybíróságra [Abtv. 30. § (1) bekezdés].
- [10] Az indítványozó – az általa mellékelt működési engedélyek, együttműködési megállapodások által igazoltan – szakképző iskolák fenntartója, ezért az ilyen tevékenységet ellátó jogi személyek jogi helyzetét szabályozó – közvetlenül hatályosuló – jogszabályi rendelkezések vonatkozásában érintett szervezetnek minősül, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján jogosult a panaszbeadvány előterjesztésére.
- [11] Az indítványozó a B) cikkel összefüggésben hivatkozik a kellő felkészülési idő és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmére is. Az indítványozó továbbá az Alaptörvény X. cikke szerinti tanítás szabadságának, a XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogának, XV. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának

sérelmét is állítja, ezek Alaptörvényben védett jogainak minősülnek, így alkotmányjogi panaszeljáráásban vizsgálhatóak [Abtv. 26. § (2) bekezdés].

- [12] Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról még nem döntött.
- [13] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére az indítványozó azzal összefüggésben hivatkozik, hogy a szabályozás hatását tekintve kiszámíthatatlan, és az eljárásrend lehetetlenné teszi a szakképzés hosszabb távra történő megtervezését. Állítása szerint a „szakképző intézmények működését érintő szabályozások olyan új elemeket vezettek be, amelyeket nem lehetett előre látni a létesítéskor”, így „azok visszamenőlegesen változtattak az oktatásszervezés feltételein”. Az indítvány kiegészítése utalt arra is, hogy a támadott rendelkezések – figyelembe véve a tanév szervezésének jogszabályban rögzített menetrendjét – nem biztosítanak megfelelő időt az érintetteknek a végrehajtáshoz, a változásokhoz történő alkalmazkodáshoz. Álláspontja szerint „[a]z oktatás rendszerét érintő változtatások időigényesek, hiszen az iskolák átalakítása, felkészítési rendjének megváltoztatása új eszközöket, új szakembergárdát igényel”. A tanulói létszám és az állami támogatás csökkenése esetén az indítványozó állítása szerint az iskola ellehetetlenül, a meglévő infrastruktúra működtetésére, fenntartására nincs lehetőség, ami álláspontja szerint a tulajdonjogának sérelméhez is elvezet.
- [14] Az indítványozónak a fenti, közvetlenül hatályosuló rendelkezésekkel szemben jogorvoslati lehetőség nem volt biztosítva [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont].
- [15] Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte annak vizsgálatát, hogy a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok támogatott keretszámai meghatározásának eljárásrendje, ütemezése, fenntartók közötti elosztása (a korábbi támogatási jogosultságok esetleges csökkentése) – a szabályozási környezetet is figyelembe véve – ésszerűen, a kellő felkészülési idő és ennek részeként a bizalomvédelem elvével összhangban valósul-e meg (Abtv. 29. §).
- [16] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [17] 3. Az indítványozó a fentiek mellett az Alaptörvény Q) cikkén keresztül a nemzetközi jog sérelmére, a XI. cikk szerinti művelődéshez való jog, valamint a gyermekek és szülők XVI. cikk (1) és (2) bekezdés szerinti jogai sérelmére hivatkozott. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor nyújtható be panasz az Alkotmánybírósághoz, ha a sérelmesnek tartott, közvetlenül alkalmazható jogszabály (jogszabályi rendelkezés) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. „Ebből az előírásból az következik, hogy az indítvány érdemi elbírálhatóságához az szükséges, hogy a kivételes alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó is a saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon az indítványában” {vö. 3163/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alaptörvény Q) cikke nem tekinthető az Alaptörvényben biztosított jognak, ezért annak megsértésére hivatkozással alkotmányjogi panasz benyújtására nincs lehetőség {vö. 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alkotmánybíróság – a törvényi feltételek hiányában – nem bírálta el érdemben a fenti indítványi elemeket, amelyek nem Alaptörvényben biztosított jognak, illetve nem az indítványozó saját (hanem mások) jogainak sérelmére hivatkoztak.
- [18] Az indítványozó az előbbieken túl az Alaptörvény X. cikke szerinti tanítás szabadságának, a XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogának, XV. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának – mint saját Alaptörvényben biztosított jogainak –, valamint a B) cikknek a sérelmét is állította.
- [19] Az eljárás megindítására az indítvány szerint azért került sor, mert az indítványozó szakképző iskolák nem állami fenntartója, amely 2013. évben valamennyi intézményre vonatkozóan szakképzési megállapodást kötött az illetékes kormányhivatallal. A támogatott képzés az évenként kiadott szakmaszerkezeti döntésben meghatározott keretszámok alapján zajlott, de 2015 óta a támogatott képzések száma folyamatosan csökkent.
- [20] Az indítványozó kifejtette, hogy az Szt. 84. § (5) bekezdés c) pontja alapján a Kormány rendeletben határozza meg, hogy a fenntartó mely képzés után kaphat költségvetési hozzájárulást, és évről évre, mindenféle objektív szempontot nélkülözve, tetszés szerint határozza meg a keretszámokat.
- [21] Az indítványozó a jogállamiság, jogbiztonság elvének sérelmét állította amiatt, hogy a szabályozás hatását tekintve kiszámíthatatlan, és az eljárásrend lehetetlenné teszi a szakképzés hosszabb távra történő megtervezését. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben korábban úgy foglalt állást, hogy „alkotmányjogi panaszt elsősorban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a felkészülési idő hiányára lehet alapítani, önmagában a jogállamiság követelményének sérelmére nem lehet hivatkozni” {elsőként lásd: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]; utóbb: 3081/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [21]}.

Ezért az Alkotmánybíróság nem bírálhatta el, hogy megalapozott-e az az indítványi elem, amely szerint a támadott szabályozás általánosságban sérti a jogbiztonságot.

- [22] Kiegészített alkotmányjogi panaszában az indítványozó azt is leírta, hogy a „szakképző intézmények működését érintő szabályozások olyan új elemeket vezettek be, amelyeket nem lehetett előre látni a létesítéskor”, így „azok visszamenőlegesen változtattak az oktatásszervezés feltételein”. Az Szt. 84. § (5) bekezdés c) pontja már az indítványozó által kifogásolt, 2016. szeptember 1-én hatályba lépett módosítást megelőzően is tartalmazta azt a szabályt, hogy a Kormány rendeletben hozza meg a szakképesítésekre vonatkozó döntését és határozza meg fenntartónként a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok keretszámait. Az előbbi törvényi rendelkezésre való hivatkozáson túl sem az alkotmányjogi panasz, sem annak kiegészítése nem jelölte meg, hogy pontosan mely rendelkezés által bevezetett mely szabályozási elemet tartja visszamenőlegesnek.
- [23] Az indítványozó szerint sérül a tulajdonhoz való joga a tanuló létszám csökkentésével összefüggésben. A szakképző iskola létrehozása jelentős beruházást igényel. Fenntartóként abban az esetben tudja intézményeit működtetni, amennyiben ahhoz az állam hozzájárul. Az indítvány szerint egyrészt a Korm. R. 4. § (1) bekezdés d) pontja alapján a miniszter „egyéb ok miatt” jogosult lehet a nem állami fenntartóra meghatározott keretszámra, amely olyan tág, hogy bármilyen oknál fogva beavatkozási lehetőséget biztosít a miniszter részére, és megfoszthatja a fenntartót a költségvetési támogatástól. Az indítványozó ugyanakkor nem állította, hogy a rendelkezést vele szemben konkrétan alkalmazták is volna, hanem csak egy esetleges jogsérelem kockázatát vázolta fel, ezért a rendelkezés vonatkozásában az Alkotmánybíróság nem állapította meg érintettségét. Másrészt, az indítvány szerint a támadott szabályozás nincs összhangban a tanév jogszabályban meghatározott rendjével (a felvételi eljárás lebonyolításának ütemtervével). Az indítvány azonban ennek a problémának a felvetése és a tulajdonhoz való jog sérelme között nem mutatott be közvetlen összefüggést. Harmadrészt, a tanulói létszám és az állami támogatás csökkenése esetén az indítványozó állítása szerint az iskola ellehetetlenül, a meglévő infrastruktúra működtetésére, fenntartására nincs lehetőség, ami álláspontja szerint elvezet a tulajdonjogának sérelméhez. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint főszabályként nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]]. Az indítvány nem tartalmazott arra vonatkozó indokolást, hogy a nem vállalkozási tevékenység érdekében eszközölt beruházások értékállóságát miért illetné meg erősebb alkotmányos védelem a vállalkozási tevékenységhez képest.
- [24] Az indítványozó a tanítás szabadságának sérelmét az Szt. 84. § (5) bekezdés c) pontjával és 84. § (13) bekezdésével összefüggésben állította, mivel az előbbi korlátozza a szakképzésben résztvevő iskolák számára a beiskolázás lehetőségeit, míg az utóbbi az érettségire való felkészítés elé állít korlátokat. Véleménye szerint a munkaerőpiaci igények évente nem változhatnak, az azokhoz igazított képzés évenkénti meghatározása nem reális és célravezető megoldás; de a képzési keretszámok megyénkénti meghatározása sem fogadható el, mivel a munkaerő nem kötődik adott megyéhez, sőt, országos szinten sem működőképes, ugyanis a munkaerő szabad áramlása miatt lényegében európai uniós munkaerőpiacban kell gondolkodni. A fenti állításokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy annak megítélése, hogy a szakképzés intézményrendszere és finanszírozása milyen feltételekkel működhet hatékonyabban vagy szakszerűbben, az Alkotmánybíróság hatáskörén túlmutató kérdés. Jelen esetben az indítványozó ténylegesen a támadott szabályozás szakpolitikai, illetve célszerűség szempontú kritikáját fogalmazta meg, a tanítás szabadságával összefüggő alkotmányjogi érvelést nem adott elő, ezért ebben a vonatkozásban nem felelt meg a határozott kérelem követelményének.
- [25] Az indítványozó a jogegyenlőség sérelmét is állította a Korm. R. 2. § (5) bekezdése vonatkozásában amiatt, hogy a rendelkezés a nem állami fenntartók felnőttoktatás szervezésére vonatkozó jogosítványait korlátozza az állami fenntartókhoz képest; ugyanakkor részletesebben nem indokolta meg, hogy ez milyen hátrányt okoz neki, ezért az indítvány ebben a vonatkozásban sem felelt meg a határozott kérelem követelményének [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].

IV.

- [26] 1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Szt.-t a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 2019. évi CXII. törvény 2020. január 1-jével hatályon kívül helyezte; ugyanakkor hatályba lépett a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény. Ennek nyomán a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő

módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 13/2020. (II. 7.) Korm. rendelet 110. §-a 2020. február 15-ével hatályon kívül helyezte a Korm. R.-t is.

- [27] Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. A támadott jogszabályok hatályon kívül helyezése miatt az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a jelen ügyben helye van-e az eljárás okafogyottság miatti megszüntetésének. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja szerint okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgyatlanná vált.
- [28] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez az indítványozó szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]} Mindezek alapján elvileg nem kizárt a jelen eljárásban támadott jogszabályok hatályon kívül helyezett rendelkezéseinek a vizsgálat alá vonása. Az eljárás megszüntetését a hatályon kívül helyezés nem indokolja, ha ugyanis az alkotmányossági vizsgálat azt állapítja meg, hogy a támadott szabályozás a kellő felkészülési idő, a bizalomvédelem vagy a törvény előtti egyenlőség vonatkozásában sérelmet okozott, az Alkotmánybíróság nem hagyhatja jogvédelem nélkül az indítványozót.
- [29] 2. Az indítvány nem megalapozott.
- [30] 2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványnak a kellő felkészülési idő hiányával kapcsolatos részét bírálta el.
- [31] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában részletesen leírta, hogy a köznevelési intézmény működésének megkezdéséhez engedély szükséges; a nem állami fenntartású szakképző iskola tekintetében a költségvetési hozzájárulás igénybevételének a feltétele, hogy a fenntartó szakképzési megállapodást kössön az illetékes kormányhivatallal; a szakképző iskola azonban együttműködési megállapodás birtokában sem minden tanuló felkészítése után vehet igénybe költségvetési hozzájárulást, arra csak a Kormány által évenkénti rendeletben meghatározott és a fenntartók között elosztott keretszámok függvényében jogosult; ebből következően a fenntartó soha nem lehet biztos abban, hogy a következő tanévben hány osztályt indíthat a szakképzésben. Az indítványozó ezzel összefüggésben konkrétan sérelmezte, hogy 2015 óta a támogatott képzések száma folyamatosan csökkent. Álláspontja szerint a szabályozás lehetetlenné teszi a szakképzés hosszabb távra történő megtervezését, mivel a tanulói létszám és az állami támogatás csökkenése, illetve évenkénti változtatása esetén a meglévő infrastruktúra (tanműhelyek, gyakorlóhelyek) működtetésére, szükség szerinti bővítésére, valamint az egyes szakképzésekhez használt speciális eszközök és felszerelések biztosítására nincs lehetőség.
- [32] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikkével kapcsolatos joggyakorlata szerint „alkotmányjogi panaszt elsősorban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a felkészülési idő hiányára lehet alapítani” {elsőként lásd: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]; utóbb: 3081/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [21]}. A jelen üggyel való összefüggésben figyelembe veendő, hogy a testület korábban úgy foglalt állást, hogy „[a] jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetéről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [71]},

illetve a szabályozás változatlansága ésszerűen elvárható volt-e {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [154]}. Arra is tekintettel volt továbbá, hogy a bizalomvédelem a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglevő jogosultságokra történő vonatkoztatása [...] {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]}." {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}

- [33] Az Szt.-nek az indítványozó által támadott rendelkezései szerint a megyei fejlesztési és képzési bizottság a gazdaság igényeit és a munkaerő-piaci kereslet adatait, valamint az országos, regionális, fővárosi és megyei beiskolázásait figyelembe véve javaslatot tesz az adott megyében vagy a fővárosban folytatott szakképzésben indított, állami költségvetési hozzájárulásban részesíthető és a nem támogatott szakképesítésekre (a szakképzés irányaira) és a megyében és a fővárosban indítható szakképesítések nappali rendszerű oktatás, valamint elkülönülten a felnőttoktatás szerinti keretszámaira (beiskolázási arányaira) [81. § (3) bekezdés]. A Kormány az Szt. felhatalmazása alapján megalkotott rendeletben (ún. szakmaszerkezeti döntés) megyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azon szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója korlátozás nélkül beiskolázhat, költségvetési hozzájárulásra nem jogosult, illetve költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet; a korlátozottan támogatott képzéseken belül az iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények azon fenntartói tekintetében, amelyeknek törvény alapján szakképzési feladatellátási kötelezettsége van, továbbá amelyek szakképzési megállapodást kötöttek, a Kormány meghatározza az adott megyében és a fővárosban fenntartónként a szakképesítésekre és szakközépiskolai ágazatokra vonatkozóan – a szakközépiskolában folyó érettségi vizsgára felkészítő kétéves képzéseket is beleértve – a nappali rendszerű oktatás, valamint a felnőttoktatás keretszámaival [84. § (5) és (13) bekezdés, 88. § (5) bekezdés]. A szakképző iskolai fenntartó a szakmaszerkezeti döntés alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig jogosult költségvetési hozzájárulásra [84. § (6) bekezdés]. A korlátozottan támogatott szakképesítések keretszámaival fenntartónként és megyénként a Korm. R. 2. melléklete tartalmazta.
- [34] Az innovációs és technológiai miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott tájékoztatása szerint a szakképzésre vonatkozó szabályozásnak az alapjaiban már 2013-ban megtörtént módosítása azért volt indokolt, mert a finanszírozási rendszer lényegében teljesen kínálatvezérelté alakult, a beiskolázási irányok és arányok nem a gazdasági igényekhez igazodtak, ehelyett az önkormányzati, egyházi és magán fenntartású szakképző iskolák a felszereltségükhöz, tanári karuk összetételéhez és a szülői elvárásokhoz igazodó képzéseket hirdettek és folytattak állami támogatással. Az indítványozó által kifogásolt rendszer kialakítása azt célozta, hogy megvalósulhasson az állami szakképzési források hatékony felhasználása, a párhuzamos képzési ágak megszüntetése, illetve kialakulásuk elkerülése. Emellett a szakmaszerkezeti döntés kiemelt célja, hogy a munkaerőpiaci igényeket, a közép és hosszú távú tervek, valamint a gazdasági trendeket figyelembe véve érvényesítse a gazdaság igényeit az állam által támogatott képzések körében. Ennek eszköze, hogy fenntartótól függetlenül ne kaphasson állami támogatást egy iskola sem olyan képzésre, amire nincs szüksége a munkaerőpiacnak.
- [35] Ezen törekvések mentén kezdett működni 2013-tól az új szabályozási rendszer, amely alapvetően két elemből áll. Az egyik elemnek, a szakképzési megállapodások megkötésének célja az volt, hogy a megállapodás megkötésével jelezze az állam a megállapodást kötő nem állami fenntartó felé, hogy „számít” rá az állami szakképzési feladatok ellátása terén. A megállapodások azt rögzítették, hogy a megállapodást kötő fenntartó mely szakképzések esetén és milyen képzési kapacitással tud közreműködni az állami feladatellátásban, illetve a megállapodást kötő kormányhivatal mely szakképesítések esetén és mekkora képzési kapacitás erejéig számít a nem állami fenntartó közreműködésére az állami feladatok ellátásában. A másik elem a szakmaszerkezeti döntés rendszere, amely a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara által működtetett megyei fejlesztési és képzési bizottságok e körben tett javaslatainak keresztül a munkaerőpiaci igényeket figyelembe véve érvényesítette a gazdaság elvárásait az állam által támogatott képzések körében. E döntések előkészítésére minden év tavaszától nyár végéig került sor, amely folyamatban többször került sor egyeztetésekre az érintett fenntartókkal. A következő tanévre vonatkozó döntések kihirdetésére, egy kivétellel (a 2015/2016. tanévre vonatkozó döntés esetén), a tanévet megelőző év őszen került sor, így a fenntartók minden esetben időben tudhatták, hogy mely szakképesítések és mekkora képzési keretszám esetén kaphatnak az érintett tanévben (és a képzés további időszakában is) költségvetési hozzájárulást. A miniszter álláspontja szerint, ha nem kerül bevezetésre a szakmaszerkezeti döntés rendszere, az ugyan rövid távon néhány képző intézmény számára továbbra is biztosította volna a képzési kapacitásai teljes kihasználását, azonban mivel e képzések nem minden esetben voltak összhangban

a gazdasági igényekkel, így hosszabb távon akadályozták volna a szakképzésből kilépők elhelyezkedését, a gazdaság működését és az állami források pazarló felhasználását vonták volna maguk után. A miniszter rámutatott, hogy a szakszerkezeti döntések egymást követő rendszerében figyelemmel kellett lenni arra is, hogy a demográfiai hatások miatt egyre kevesebben lépnek a szakképzésbe és ezzel összefüggésben a keretszámok folyamatos szűkítése is szükséges és indokolt volt.

- [36] Az Alkotmánybíróság a szabályozási előzményeket is tekintetbe véve megállapította, hogy a szakképzés finanszírozása már az Szt. az indítványozó által támadott, 2016. szeptember 1-én hatályba lépett módosítását megelőzően is a szakmaszerkezeti döntésre épült. Szintén szerepelt az Szt.-ben az a szabály, hogy a szakképző iskolai fenntartó a szakmaszerkezeti döntés alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig jogosult költségvetési hozzájárulásra. Ennek a hozzájárulásnak a fennmaradását a törvényi szabály alapján az intézményfenntartó a fenti időtávon belül észszerűen elvárhatta, és ez a szabály a támadott módosítás részeként hatályban is maradt. Az indítványozó számára érdeksérelmet tulajdonképpen az évenként kiadott szakmaszerkezeti döntésben meghatározott – csökkenő – keretszámok okoztak, nem önmagukban a támadott törvényi rendelkezések. Az Szt. ugyanakkor a támadott módosítást megelőzően sem tartalmazott biztosítékot arra, hogy az egyes szakmaszerkezeti döntések alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzések tekintetében a keretszámok tartósan vagy akár évenként nem csökkenhetnek. Az Szt. támadott módosítását megelőzően hatályos törvényi szabályokra figyelemmel tehát a költségvetési hozzájárulás szintjének (keretszámainak) változatlanóságában az indítványozó megalapozottan nem bízhatott. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a támadott rendelkezések nem sértették meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozó kellő felkészülési idő részét képező bizalomvédelem követelményét.
- [37] Az indítvány kiegészítése utalt arra is, hogy a támadott rendelkezések – figyelembe véve a tanév szervezésének jogszabályban rögzített menetrendjét – nem biztosítanak megfelelő időt az érintetteknek a végrehajtáshoz, a változásokhoz történő alkalmazkodáshoz. Álláspontja szerint „[a]z oktatás rendszerét érintő változtatások időigényesek, hiszen az iskolák átalakítása, felkészítési rendjének megváltoztatása új eszközöket, új szakembergárdát igényel”. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint „az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatályba lépése hogyan vezet vagy vezetett a jogbiztonság sérelmére. Ennek keretében az indítványozónak a felelőssége – szükség esetén – megküldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa érdemi vizsgálatára nem kerül sor [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés]” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [242]}. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az indítványnak a kellő felkészülési idő hiányára vonatkozó utóbbi összefüggéseit az indítvány indokolásának általános jellege miatt érdemben nem tudta elbírálni.
- [38] 2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos részét bírálta el.
- [39] A jogegyenlőség követelményének sérelmét az indítványozó abban látja, hogy a Korm. R. (2. számú melléklete) a keretszámok túlnyomó többségét állami intézményeknek osztja le.
- [40] A megkülönböztetések alkotmányosságának megítélésére alkalmazott teszteket az Alkotmánybíróság már számos korábbi döntésében rögzítette. Összefoglalva: „az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, s más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [lásd különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [56]]. Az Alkotmánybíróság azt is több határozatában megerősítette, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosult-

ságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [53]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [96]–[97]}. Kifejtette továbbá azt is, hogy nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {lásd különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]}." {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}

- [41] A jelen esetben az indítványozó nem állította, hogy a hátrányos megkülönböztetés alapvető jogát érintené, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett megítélnie, hogy az állami fenntartók és a nem állami fenntartók (illetve az általuk fenntartott szakképző intézmények) közötti, a nem állami fenntartók számára hátrányos megkülönböztetésnek – amely a korlátozottan támogatott szakképzések keretszámainak elosztásában nyilvánul meg – van-e észszerű indoka.
- [42] Az innovációs és technológiai miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott tájékoztatása szerint a szakmaszerkezeti döntések kialakításakor fontos szempont volt, hogy a szakképzés költséghatékony megszervezése érdekében az állami intézmények lássák el elsősorban az állami szakképzési feladatokat, ugyanakkor minden esetben képzési lehetőséget kaptak a magas színvonalú képzést biztosító nem állami fenntartású intézmények is. Az állami feladatellátás hiánya esetén pedig adott térségekben, képzésekben a nem állami fenntartók iskolái számára nyílt tágabb lehetőség a képzések indítására. Így a szakmaszerkezeti döntés minden továbbtanuló általános iskolai diák számára maximálisan biztosította a lehetőséget arra, hogy lakóhelyétől elérhető távolságban piacképes képzésbe kapcsolódhasson be. A változó gazdasági igények folyamatosan befolyásolják a képzési szükségleteket is, amely évenként változó beiskolázási keretszámigényeket jelent, amelyhez a képzési rendszer minden szereplőjének igazodnia kell. A miniszter hangsúlyozta, hogy a stabil, jól működő és költséghatékony szakképzési rendszer célja nem a szakképzési megállapodásokban foglalt maximális beiskolázási keretszámok biztosítása, hanem a harmonikus szakképzési feladatellátás megvalósítása a nem állami szakképző iskolák szükség szerinti közreműködésével (kiegészítő, hiánypótló szerep).
- [43] A Szt. alapján Magyarországon az első és második, az állam által elismert szakképesítés megszerzését az állam az iskolai rendszerű szakképzés keretein belül – a törvényben meghatározott feltételekkel – ingyenesen biztosította a szakképző iskolai tanulók számára [1. § (1) bekezdés]. A szakképző iskolában a szakmai elméleti és a szakképző iskolában szervezett gyakorlati képzés költségeit a fenntartó hozzájárulása mellett az állami költségvetés adta [84. § (1) bekezdés]. Ha a Kormány a szakmaszerkezeti döntés meghozatalakor a korlátozottan támogatott képzések keretszámainak adott megyében vagy a fővárosban adott képzés esetén költséghatékonysági szempontokat figyelembe véve állami fenntartású szakképző intézményeknél összpontosítja, az az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem tekinthető észszerűtlen, önkényes hátrányos megkülönböztetésnek. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikkének sérelmét sem állapította meg.
- [44] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy nincs hatásköre annak a vizsgálatára, hogy szakképzési feladatellátás megvalósítása adott területenként és képzésenként ténylegesen a nem állami fenntartású szakképző intézmények milyen arányú részvételével biztosítható leginkább gazdaságosan és a legmagasabb szakmai színvonalon. Az Alkotmánybíróság az oktatáshoz való jog és ezzel összefüggésben az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, ebben kifejtett álláspontja megfelelően az iskolai rendszerű szakképzésekre is irányadó. Hangsúlyozza, hogy a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége a szakképzési rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása. Az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért, a felelősség a mindenkori kormányzatot terheli {vö. 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [21]}.

- [45] 3. A fenti vizsgálat eredményeképpen az Alkotmánybíróság a Szt. támadott rendelkezései, valamint a Korm.R. 2. melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2020. április 21.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/634/2017.

• • •