

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3471/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szt.) egészével összefüggésben az indítványozó szakszervezet alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, az Szt. alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépése napjára visszamenőleges (*ex tunc*) hatállyal történő megsemmisítését kérve.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtárgya az indítványozót tájékoztatta arról, hogy érintettsége igazolására hiánypótlás keretében harminc napon belül lehetősége van. Felhívta figyelmét arra, hogy beadványának indokolásában elsősorban nem az indítványozót ért alapjogsérelmet fejtette ki, így indítványa nem tartalmaz kellő alkotmányjogi szempontú indokolást arra nézve, hogy a támadott törvényi rendelkezés a szakszervezetnek mint indítványozónak az Alaptörvényben biztosított jogát mennyiben és miért sérti {3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]; 3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [20]–[23]}. Tájékoztatta továbbá arról, hogy az indokolásnak célszerű kiterjednie az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott valamennyi rendelkezésére. A főtárgyi levél felhívta az indítványozó figyelmét továbbá arra is, hogy a pedagógusokat ért alapjogsérelmet vonatkozásában akkor terjeszthet elő alkotmányjogi panaszindítványt, ha az érintettek meghatalmazottjaként jár el. Ebben az esetben az érintett pedagógusok és a szakszervezet között az Alkotmánybíróság előtti eljárásra vonatkozó szabályszerű meghatalmazást kell csatolnia.
- [3] 2. Az indítványozó a főtárgyi tájékoztatást követően, a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül átdolgozott és egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a T) cikk (1) bekezdése, az I. cikk (3) bekezdése, a IX. cikk (1) bekezdése, a X. cikk (1) bekezdése sérelmére alapította.
- [4] 2.1. Az indítványozó személyes érintettségére vonatkozó érveléssel összekapcsolva fejtette ki, hogy miért tartja sérelmesnek az új szabályozást. Személyes érintettségét elsősorban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, továbbá a XVII. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt (állított) jogainak sérelmére hivatkozással vezette le.
- [5] Az indítványozó érvelése szerint a szakképzésben foglalkoztatottak jogállásváltozása gyökeresen megváltoztatja az érdekegyeztetés helyzetét, teendőit és jogosítványait, amire felkészülni nem volt esélye az Szt. kihirdetése és hatályba lépése közötti rövid idő alatt. Ennek körében kiemelte, hogy az indítványozó jogosítványai csökkennek, mert az új szabályozás értelmében már nem alkalmazhatók a továbbiakban a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó rendelkezései, amiből az következik, hogy az indítványozó a jövőben nem képviselheti a szakképzésben foglalkoztatottakat az ágazati érdekegyeztető fórumon, a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsában, és így nem működtethető a területi, fenntartói szintű egyeztetés rendszere sem. Az indítványozónak a munkáltatókkal való tárgyalása rendjét a korábban hatályos, a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 4/B–4/C. §-ai szabályozták. Minthogy ezek a szabályok az Szt.-ből „elmaradtak”, az indítványozónak a „munkáltatókkal történő tárgyalásra nincs meg a törvényi alapja”. Ugyanakkor abban érdekelt, hogy a szakképzés átalakításakor ne csökkenjen a foglalkoztatotti létszám, ne csökkenjen a foglalkoztatottak díjazása, az oktatók foglalkoztatási rendje heti tanítási időre és egyéb munkaidőre kerüljön felosztásra, legfeljebb heti 22 óra tanítási óra megtartása mellett, azonban ezekről tárgyalni nem tud, minthogy az új szabályozás alapján nem állapítható meg a munkáltatói jog gyakorlójának személye.

- [6] Az indítványozónak az Szkt. értelmében át kell szerveznie a szakképzésben foglalkoztatottak érdekképviselőinek ellátását. Panasza szerint „az érdekvédelmi tevékenység színtere áttolódik a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumába, amelynek keretei között az oktatás mint közszolgáltatás nehezen helyezhető el”. Ennek következtében az oktatáshoz kapcsolódó speciális foglalkoztatási igények érvényesítésére kevés az esély. Az indítványozó szakszervezet tagja a Szakszervezetek Együttműködési Fórumának, azonban ott a szakképzés képviselőjére már nem lesz mód. Szervezeti átalakulása kongresszusi döntést igényel, ahol a Szervezeti és Működési Szabályzatát módosítani szükséges, amihez szintén nincs meg a kellő felkészülési idő.
- [7] Az indítványozó állította, hogy tevékenységének a gyakorlatban nincs meg a gazdasági alapja. A szakképzési centrum jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége a szakképző intézmény, amely önálló költségvetéssel nem rendelkezik, és kizárólag a kormány rendeletében meghatározott jogok és kötelezettségek alanya lehet az Szkt. 17. § alapján. Az indítványozó szerint a szakképzési centrum, mint költségvetési szerv nem lehet valószínű partner egy béralkuban, mivel a működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés biztosítja. Ezen összegnek az egyes szakképzési centrumokra való lebontása a fejezetet irányító miniszter jogosítványa, aki számára azonban az ágazati egyeztetés kötelezettsége nem létezik. Példaként említette az indítványozó, hogy az oktatók bérének megemeléséről tett bejelentést nem előzte meg egyeztetés, így nem ismert számára a végrehajtáshoz rendelkezésre álló összeg, az érintettek köre, az előkészítés és elosztás rendje és szempontjai.
- [8] 2.2. Az Szkt. 124. §-a alapján 2020. január 1-én lépett hatályba, kihirdetésének napja 2019. november 29. A mintegy százharminc szakaszból álló törvény négy szakasza (104–108. §) 2021. január 1-én lép hatályba. Az indítványozó panaszindítványában a kihirdetés és a hatálybalépés között eltelt időre tekintettel, a kellő felkészülési idő hiánya okán elsősorban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott.
- [9] Az indítványozó a kellő felkészülési idő sérelmét azért állította, mert az Szkt. kihirdetése és hatályba lépése közötti nem volt számára elegendő arra, hogy az új normákat megismerje, értelmezze, azokhoz alkalmazkodjon, tisztviselői által a tagoknak segítséget nyújthasson, tárgyalásokat kezdeményezhessen, illetve hogy partnereit mozgósíthassa. Panasza szerint az új szabályozás mind a foglalkoztatottak, mind a tanulók, mind az indítványozó helyzetében lényeges változásokat idézett elő.
- [10] Az átmeneti rendelkezések alapján kétféle normát kell alkalmaznia tanulói jogviszonyból eredő jogok és kötelezettségek, valamint az oktatásszervezés terén. A törvény hatálybalépését megelőző napon keletkezett tanulói jogviszonyra, illetve a tanulói felkészítésre a régi szabályozás alkalmazandó. A 2020/2021-es tanévben tanulmányaikat kezdőkre már az Szkt. szabályai irányadók. Ez a szabályozási megoldás érint minden indítványozói tisztségviselőt és jogsegély-szolgálati dolgozót, akik érdekvédelmi feladataikat a kellő felkészülési idő hiánya miatt nem tudták ellátni.
- [11] Sérelmesnek tartja továbbá azt is, hogy az Szkt. hatálybalépésekor az azt értelmező végrehajtási rendeletek – az oktatásirányítás, oktatásszervezés, a fenntartói feladatok ellátása feltételeinek megteremtése tekintetében – nem készültek el. Az átmeneti időben – míg a végrehajtási rendeletek elkészülnek – a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Nkt.) nem lehet alkalmazni, a működéshez szükséges új szabályozás nem jelent meg. A hatáskörök és feladatkörök ismeretének hiányát a szakszervezeti munka akadályként értékelte.
- [12] Az indítványozó sérelmezte továbbá, hogy az Szkt. 127. §-ával megállapított átmeneti rendelkezések alapján az intézményrendszer átszervezéséhez megfelelő idő nem áll rendelkezésre.
- [13] A 2020. július 1-i határidővel átszervezendő intézményrendszer átalakításhoz a végrehajtási rendeletek hiánya miatt nem lehet a szükséges gyakorlati munkához szükséges dokumentumokat elkészíteni: szakmai-képzési programot, szervezeti- és működési szabályzatot, házirendet, a szakképző intézmények pedagógiai munkájának átalakítását, a tanügyigazgatási dokumentumokat és a foglalkoztatási és jogutódlási kérdéseket tartalmazó dokumentumokat.
- [14] A továbbiakban az indítványozó az elvárható jogalkotói magatartás tekintetében idézte a jogszabály alkotmányellenességének felülvizsgálata tárgyában meghozott 28/2005. (VII. 14.) AB határozat 7.3. pontját az alábbiak szerint. „Egy, a korábitól teljes mértékben különböző, új rendszerre való áttérés nemcsak azt követeli meg, hogy a jogalkotó a jogszabályokban meghatározott követelményeknek formailag eleget tegyen (vagyis a jogszabály szerinti megfelelő időben megalkossa a szükséges szabályokat), hanem azt is, hogy azt az érintettek egészével – jelen esetben a pedagógusokkal, diákokkal, szülőkkel – részleteiben is és teljes mértékben megismertesse, valamint felkészítse őket a szabályok megfelelő alkalmazására, és a különböző döntési alternatívák alkalmazásának várható következményeire. A közép-, illetve a felsőfokú oktatás, ezen belül az érettségi és a fel-

sóoktatási intézménybe történő felvétel rendszerének átalakításakor – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján – a jogalkotót fokozott felelősség terheli abban a tekintetben, hogy az új rendszer bevezetése során megfelelő időt biztosítson a rendszer egészének (az általános és a részletszabályok) megismerésére, befogadására, megteremtse annak reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat, döntéseiket ahhoz igazítani. Ilyen esetekben a jogalkotó kiemelt kötelessége tehát, hogy a »laikus«, a joghoz nem értő, érintett állampolgárok (pedagógusok és diákok, illetve szülei) felé úgy közvetítse a jogszabályokat, azokat úgy magyarázza el, hogy lényeges tartalmukat időben megismerhessék és az érintettek döntéseiket ezen ismeretek birtokában hozhassák meg. Fokozott követelmény továbbá az is, hogy a jogalkotó a rendszer bevezetése előtt, előzetes hatásvizsgálatok keretében próbálja ki a rendszer működőképességét (akár több alkalommal is), és különös figyelmet fordítson annak vizsgálatára, hogy az új rendszer bevezetésekor az érintettek megfelelően elsajátították-e már a rendszer alapelveit és részletszabályait, kellőképpen adaptálták-e azokat, ismerik-e döntéseik lehetséges következményeit, tehát hogy megfelelően felkészültek-e annak bevezetésére.”

- [15] A felkészülési idő hiányát sérelmezve állította az indítványozó, hogy azzal összefüggésben sérült továbbá az Alaptörvény XVII. cikk (1) és (2) bekezdése is, mert az Szkt. kihirdetése és hatályba lépése között eltelt rövid idő miatt nem volt lehetősége a munkaadókkal és munkavállalókkal való egyeztetésre.
- [16] 2.3. Az indítványozó sérülni vélte a jogbiztonsághoz való jogát, a normavilágosság követelményét.
- [17] A jogbiztonság sérelmét abban látta, hogy az Szkt. „alapvetően változtatta meg az oktatási rendszert”. Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény hatálybalépése óta része a közoktatásnak a szakképzés, amit az új szabályozás ebből a közegeből kiemelt. Az indítványozó ezzel kapcsolatosan felidézte a 3003/2020. (II. 4.) AB határozat indokolásának [52] és [54] bekezdéseit, hangsúlyozva, hogy „[a]z Szkt. soha ki nem próbált megoldásokat tartalmaz, amelyeket semmilyen előzetes vizsgálat vagy kísérlet nem előzött meg”.
- [18] Az Szkt. rendelkezései köréből hiányolta a szakképző centrumokra vonatkozó szabályozást, annak tisztázását, hogy az új szakképző intézmények jogutódjai-e a megszűnő szakképző iskoláknak, a vezetői megbízások további sorsát, a foglalkoztatási létszám várható alakulását, az iskolai évfolyamok számát, a pedagógusok tanítási idejét.
- [19] Az indítványozó ehhez kapcsolódva felidézte a jogállamiság és jogbiztonság alkotmánybírói gyakorlatát bemutató 22/2019. (VII. 5.) AB határozat indokolásának vonatkozó részét (Indokolás [43]).
- [20] Az indítványozó a normavilágosság hiánya körében sérelmezte, hogy központi irodáiban működtetett jogsegélyszolgálatai számára a felkészüléshez, tanácsadáshoz, képviselési feladatok ellátásához az Szkt. „megszövegezése esélyt se biztosított”, ami „félreértésre, tévedésekre ad lehetőséget”. A jogbiztonság követelménye vonatkozásában hivatkozott a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatra. Felidézte, hogy „a normavilágosság sérelme miatt az alkotmány-ellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak” {1160/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 72, 726–726; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769}.
- [21] Az indítványozó felidézte a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatot, miszerint „a jogállam minőségének nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. [...] Az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”
- [22] A normavilágosság körében sérelmesnek tartotta, hogy „a törvényszöveg megértését és alkalmazását megnehezíti, hogy a logikailag összefüggő rendelkezések egymástól távol esnek. Megtálatásuk és megértésük ezért a szükségesnél nagyobb erőfeszítést igényel.”
- [23] Sérelmesnek tartotta továbbá, hogy a „törvényszöveg tele van tűzdelve felesleges, normatív tartalommal nem rendelkező szöveggel, illetve olyan megállapításokkal, amelyek a valóságos helyzet eltakarását célozzák”. Az Szkt. 17. és 29. §-ai alapján nem állapítható meg, kinek milyen jogosítványai vannak.
- [24] Állította az indítványozó, hogy „az Szkt. teljes szövegének átolvasása alapján sem világos” a szakmai oktatás és a szakmai képzés megszervezésének intézményi kerete, hogy például mi a szakképesítés, mi a közreműködő

iskolák közötti munkamegosztás, illetve a szakképzésben tanulmányokat folytatók jogi helyzete, a képzési és kimeneti követelmény műfaja.

- [25] Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésére is hivatkozva sérelmesnek tartotta, hogy az Szkt. 12. § alkalmazza a „programterv” és a „szakmai program” fogalmakat, azonban ezek tartalma nem világos, és az sem, miképpen kapcsolódnak az Szkt. 11. §-ában szabályozott képzési és kimeneti követelményekhez.
- [26] Az Szkt. 13. §-a bevezeti a „programkövetelmény” és a „képzési program” fogalmait; az indítványozó szerint kérdéses, hogyan viszonyul egymáshoz a szakmai és a képzési program. Alapvető probléma, hogy nem tisztázott, miképpen lehet szakmai képzést választani, ha nincs jegyzék a képzésekről. Az Szkt. 14. §-a kapcsán nem tisztázott, hogy az ott leírt „képesítő vizsga” hogyan viszonyul az állami vizsgáról szóló XIII. fejezethez, amely arról nem rendelkezik.
- [27] Az Szkt. 15. §-a alapján a munkáltatók a jövőben nem tudják besorolni, hogy a leendő alkalmazott bizonyítványa milyen képesítést takar. Nem világos, mikor kell bizonyítványt és mikor kell oklevelet kiállítani.
- [28] Sérelmezte, hogy az Szkt. VII. fejezete „alkalmatlan” a szakképző intézmények foglalkoztatási rendjének kialakításához szükséges törvényi keretek megadására. Ehhez kapcsolódóan sérelmezte, hogy az Szkt. 40. § (1) bekezdése félreérthető, mert nem világos, hogy a vezetői feladatkör megbízás vagy egyéb munkaköri feladatként látható-e el. Szintén bizonytalan tartalmúnak értékelte az Szkt. 41. § (1) bekezdése c) pontját a pedagógusi felsőfokú végzettség kötelezettsége vonatkozásában. A normavilágosságot vélte sérülni az Szkt. 42., 43., 45., 46., 75–76. §-ai, valamint a 19–21. §-ai és a 83–90. §-ai vonatkozásában is a fenti indokok alapján.
- [29] Állította, hogy az átmeneti rendelkezések a „gyakorlatban nem hajthatók végre”, az Szkt. 125–127. §-ai nem értelmezhetők egyértelműen.
- [30] Alaptörvény-ellenes állapotként értékelte, hogy a képzési és kimeneti követelményeket, valamint a szakképzésben alkalmazandó programtervet a felelős miniszter nem jogszabályi formában teszi közzé, hanem hivatalos kiadványként (a honlapon), így az indítványozónak „jogszabály hiányában nincs lehetősége az Alkotmánybírósághoz fordulni”.
- [31] Az indítványozó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy a szakképzésnek az indítványban részletezett egyes kérdései szabályozására törvényi szinten nem került sor.
- [32] 2.4. Az indítványozó az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánításhoz való joga sérelmét abban látta, hogy az Szkt. elfogadását megelőzően a széles körű társadalmi egyeztetés elmaradt. Hivatkozott a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 7–9. §-aira, melyek az egyeztetés formáit írják elő. Az Szkt. megsemmisítése iránti kérelmét többek mellett az egyeztetés elmaradásával kívánta alátámasztani.
- [33] 2.5. Az indítványozó az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében deklarált tanítás szabadságának az Szkt. megalakotása révén történt sérelmét is állította. Az indítványozó szerint az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján kell értelmezni a támadott jogszabály célját, mert csak a tanítás szabadsága garantálhatja a Nemzeti Hitvallásban foglalt értékek megvalósulását. Állította ezzel összefüggésben, hogy csak törvény korlátozhatja a tanítás szabadságát. Panasza szerint „a végrehajtó hatalomnak nem lehet elsődleges szabályozási jogosítványa”. A tanítás szabadsága érvényesülése legfontosabb kérdései meghatározását az Szkt. mellőzi, mert nem rendezi a feladatmegosztás rendjét a szakképzésért felelős miniszter, a szakképzési államigazgatási szerv, a szakképzési intézményfenntartó központ a fenntartó, a szakképzési centrum és a szakképző intézmény között.
- [34] Az indítványozó összességében állította, hogy az Szkt. rendelkezései nem illeszkednek a magyar jogrendbe, előírásai nem segítik, hanem hátráltatják az ország műveltségi szintjének emelkedését, a tanítás és tanulás szabadságának érvényesülését. A szakképzés rendszere „idegen testként” jelenik meg az oktatás feladatait ellátó rendszerben, „szétzilálva azt”. Ennek a helyzetnek a visszásságát jól jelzi – ahogy az indítvány fogalmaz – , hogy a köznevelés rendszerében maradtak szakképző intézmények, amelyekre nem az Szkt. vonatkozik, hanem az Nkt. szabályai szerint működnek, az ott foglalkoztatottak a pedagógus-életpályamodell keretei között végzik feladataikat.
- [35] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.



- [36] 3.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] az alábbiak szerint felel meg. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Szkt. 124. §-a alapján a támadott törvény rendelkezései – a 2021. január 1-én hatályba lépő 104–108. §-ai kivételével – 2020. január 1-jén léptek hatályba.
- [37] Az indítványozók által benyújtott alkotmányjogi panasz 2020. január 27-én érkezett az Alkotmánybírósághoz, ezen felül a főttkári felhívást követően az indítványozó által benyújtott kiegészített alkotmányjogi panasz is a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül érkezett. Ennek megfelelően a panasz határidőben benyújtottak minősül.
- [38] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek az indítványozó felkészülési idejének sérelmével kapcsolatos eleme kivételével eleget tesz, mivel határozott kérelmet tartalmaz, melynek része az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozás, az eljárás megindítása indokainak megjelölése, illetve a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtés. Emellett a panasz határozott kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére is.
- [39] 3.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit is.
- [40] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések a hatályba lépésüket követően a köznevelésben és annak szakképzési rendszerében létrejött jogviszonyokra közvetlenül alkalmazhatók, külön bírói döntés nélkül hatályosultak, azokkal szemben jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.
- [41] 3.3. Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is csak akkor fordulhatnak kivételes alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az általuk sérelmesnek tartott, közvetlenül alkalmazható jogszabály (jogszabályi rendelkezés) az Alaptörvényben biztosított jogukat 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, mivel „az Abtv. szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az tekinthető érintettnek, akinek az Alaptörvényben biztosított joga sérült” {3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [42] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a T) cikk (1) bekezdésének, az I. cikk (3) bekezdésének, a IX. cikk (1) bekezdésének, a X. cikk (1) bekezdésének, a XVII. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmét tartotta megállapíthatónak.
- [43] Az Alkotmánybíróság az állított alapjogi sérelmek kapcsán a következőket állapította meg.
- [44] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, ezért arra alkotmányjogi panaszt nem alapíthat {lásd pl.: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13]; 3039/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapvető jogok szabályozására vonatkozó I. cikk (3) bekezdése, a jogszabályalkotás alkotmányos előírásaira vonatkozó T) cikk (1) bekezdése, a tan szabadságot deklaráló X. cikk (1) bekezdése, valamint a munkaadók és munkavállalók együttműködését deklaráló a XVII. cikk (1) bekezdése tekintetében azt állapította meg, hogy azok nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának.
- [45] Hasonlóan kizárt az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az alkotmányjogi panasz befogadása a B) cikk (1) bekezdésének – az indítványban szintén több helyen megjelenő – a jogállamiság, jogbiztonság elvének általában vett sérelmével összefüggő hivatkozásra tekintettel. A felkészülési idő állított sérelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a felkészülési idő hiányának pusztán állításán túlmenően az ide vonatkozó érvelések nem bontják ki részletesen azt, hogy az indítványozó tevékenységének ellátásához a több, mint egy hónap, illetőleg egy év miért nem elegendő, illetve az indítvány e vonatkozásban nagyjából nem az indítványozó, hanem mások (pedagógusok, köznevelési intézményvezetők, oktatást igénybe venni kívánók) esetleges felkészülési nehézségére hivatkozik. A felkészülési idő hiányának az indítványozóra vonatkoztatott érvelési hiányossága folytán ezen elem tekintetében az indítvány nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontjában foglalt követelménynek, ennél fogva a határozott kérelem követelményének. (E szabályozás értelmében a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az indokolást arra nézve, hogy a jogszabályi

rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.) A felkészülési idő másokat érintő esetleges hiánya vonatkozásában pedig az indítványozó a fentiek szerint nem tekinthető érintettnek. Itt jegyzi meg az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó által idézett 28/2005. (VII. 14.) AB határozat még a korábbi alkotmánybírósági törvény rendelkezései szerint előterjesztett normakontroll iránti kérelem elbírálásaként született meg, mely időszakban ilyen kérelmet bárki, érintettség nélkül terjeszthetett elő.

- [46] Az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott véleménynyilvánításhoz való jogra vonatkozó IX. cikk (1) bekezdése, olyan Alaptörvényben biztosított jogról rendelkezik, amelyre az egyéb feltételek megállapíthatósága esetén alkotmányjogi panasz eredményesen alapítható. A jelen ügyben egyfelől ugyanakkor e tekintetben is megállapítható, hogy az indítványozó másokat (elsődlegesen oktatási tevékenységet folytató, illetve az oktatást igénybe venni kívánó személyeket) megillető Alaptörvényben biztosított jogok esetleges sérelmére, nem pedig saját alapjogi sérelemre hivatkozott. Ezzel összefüggésben is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó a fenti, másokat megillető Alaptörvényben rögzített jogoknak nem lévén alanya, azokra, mint nem saját jogokra, alkotmányjogi panaszában nem hivatkozhat eredményesen {vö. 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [57], [69], [72]–[75] és [80], továbbá 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [19]–[21]}.
- [47] Ezen túlmenően másfelől a véleménynyilvánítási joga sérelmének a jogszabály-alkotással történő indítványbeli összefüggésbe hozásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az indítványozó véleménynyilvánítási jogának sérelme az indítványban rögzített módon az Alaptörvény rendelkezéseiből nem vezethető le. A jogalkotás során a szakmai véleményező tevékenység figyelembe vételével kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági döntés – 44/2012. (XII. 20.) AB határozat [22] bekezdése – szerint „a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező társadalmi, érdek-képviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének feltétele, [...] a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét”. A jelen ügy indítványozója azonban közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkezik; az Alkotmánybíróság gyakorlata a közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező szervekkel való egyeztetés elmaradását nem tekinti a véleménynyilvánítás joga sérelmének, sem alkotmányellenességet megalapozó körülménynek.
- [48] 3.4. A fentiekből is kitűnően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Mivel az ilyen panasz közvetlenül a norma ellen irányul, „[a] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {elsőként lásd: 3110/2013. (VI. 4) AB határozat, Indokolás [27]; megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; legutóbb: 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [13]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint ezért „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [49] Az indítványozónak a támadott rendelkezések kapcsán kifejtett érvelése szerint azokból alapvetően nem számára, hanem esetlegesen mások (a pedagógusok, intézményvezető pedagógusok, oktatást igénybe venni kívánók) számára keletkezhet a jövőben valamely tevőleges magatartást kívánó kötelezettség, illetve a törvény egy adott rendelkezésének teljesíthetlensége [a még nem létező végrehajtási szabályoknak való megfelelés] okán ennek érintettjei azok, akik emiatt esetlegesen jogellenes helyzetbe kerülhetnek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálása érdekében az indítványozónak a kifogásolandó jogszabályok jogrendszerbe kerülése és azok megtámadása esetén igazolni szükséges vagy ténylegesen bekövetkezett – és saját, Alaptörvényben rögzített joguk sérelmét okozó – jogsérelemüket, vagy ilyen jogsérelem elkerülhetetlenül bekövetkező voltát, és annak tényleges – rájuk nézve hátrányos – következményeit. Az indítvány azonban ilyen tartalommal bíró, kellő részletességgel kifejtett okfejtést nem tartalmaz. Ezért az Szt. hatálybeléptető rendelkezéseivel kapcsolatos érvelés az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében foglalt érdekképviselőre vonatkozó jog sérelme lehetőségének alátámasztására sem alkalmas.
- [50] Ténylegesen bekövetkezett, vagy elkerülhetetlenül bekövetkező, alkotmányjogilag is értékelhető (saját) jogsérelem igazolásának hiányában viszont, pusztán annak hipotetikus, bizonyos feltételek esetén a jövőben másokra, azaz a szakszervezet tagjaira nézve esetlegesen bekövetkező voltára tekintettel az Alkotmánybíróságnak nincs módja arra, hogy – akár a kellő felkészülési idő esetleges sérelmére is tekintettel – az indítványozó közvetlen és aktuális érintettségét megállapítsa és az indítványt érdemben elbírálja {vö. 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55], [62]–[65] és [80], továbbá 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]}.

- [51] 4. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó részére 2020. február 25-én kelt főtítkári hiánypótlásra felhívó levél részletesen tartalmazza, hogy az indítványozó miként tehet eleget érintettsége igazolásának, azonban a felhívás ezen részének hiánypótlásában nem tett eleget és kiegészített panaszához nem csatolta az érintett pedagógusok és az indítványozó között az Alkotmánybíróság előtti eljárásra vonatkozó szabályszerű meghatalmazását sem.
- [52] 5. Mindezekre tekintettel, mivel az indítványozó részben olyan alaptörvényi rendelkezésekre hivatkozik az indítványában, amelyekre alkotmányjogi panasz nem alapítható, részben pedig olyan hátrányok esetleges bekövetkeztére alapítja indítványát, amelyek aktuális fennálltát nem igazolta, továbbá amelyek – mint azt az Alkotmánybíróság a fent idézett korábbi határozatában a hasonló helyzetekre megállapította – „[n]em személyesen az indítványozó szakszervezetet magát érintik, hanem bizonyos feltételek fennállása esetén a pedagógusokat, mint a szakszervezet és a Kar tagjait érinthetik” {3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]}, melynek következtében az indítvány nem felel meg az érintettségre vonatkozó kritériumoknak {3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek nem felel meg; az alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség.
- [53] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontja, illetve az 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. december 8.

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
előadó alkotmánybíró helyett

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/154/2020.

