

Dr. Sulyok Tamás úr
Magyarország Alkotmánybíróságának
elnöke részére

Budapest

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/00134-0/2020	
Érkezett: 2020 JAN 27.	
Kezeli:	Kezelőiroda:
Melléklet:	

Ikt. sz.: 13/2020.

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pontja alapján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bek. a) pontjában foglaltakra hivatkozással, tekintettel az Abtv. 30. §-ának (1) bekezdésében foglaltakra – a törvényes határidőn belül – a Pedagógusok Szakszervezete nevében és képviselőjében a következő

alkotmányjogi panaszt

nyújtom be:

1. Kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, miszerint a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szkt., illetve támadott törvény) rendelkezései ellentétesek Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)

– B. cikk (1) bekezdésével: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”;
– C) cikk (1) bekezdésével: „(1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”;

– I. cikk (4) bekezdésével: „(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

– IX. cikk (1) bekezdésével: „(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”;

– X. cikk (1) bekezdésével „(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.”

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

– XVII. cikkével: „(1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.

(2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.”

2. Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Alkotmánybíróság az Szkt. valamennyi rendelkezését a hatálybalépés napjára – 2020. január 1-jére – visszamenőleges hatállyal

semmisítse meg.

Indokolás

I.

A támadott rendelkezések

Az alkotmányjogi panasz kiterjed az Szkt. valamennyi rendelkezésére, a preambulumtól kezdve a 130. § végéig.

II.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának joga, a személyes érintettség

1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti kivételesen az, akinek 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.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az tekinthető érintettnek, akinek az Alaptörvényben biztosított joga sérült. A Pedagógusok Szakszervezete az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése hatálya alá tartozó jogi személy. A mindenkor hatályos munkatörvénykönyv, beleértve a jelenleg hatályos – a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényt (a továbbiakban: Mt.) alapján létrejött jogi személyként működik, így megilletik mindazok az alapvető jogok, amelyek nem kötődnek kizárólag az emberhez: a véleménynyilvánítás joga, a javaslattétel joga. Az Sztv. előkészítése során e jogok gyakorlására nem nyílt lehetőség, így sérültek az Alaptörvényből levezethető jogok.

3. A jogállamiság sérelméből következően is megállapítható a személyes érintettség, hiszen a Pedagógusok Szakszervezete jogállása a szakképzés terén gyökeresen átalakult. A szakképzésben foglalkoztatottak jogállásváltozása gyökeresen megváltoztatja az érdekegyeztetés helyzetét, ebből eredően a Pedagógusok Szakszervezete teendőit, jogosítványait. Nem alkalmazhatók a továbbiakban a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó rendelkezései. Így a jövőben a Pedagógusok Szakszervezetének nem nyílik lehetősége képviselni a szakképzésben foglalkoztatottakat a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsában, az ágazati érdekegyeztető fórumban, nem működtethető a területi, fenntartói szintű egyeztetés rendszere sem. A jogállásváltozásból eredően csökkennek a szakszervezeti jogosítványok.

4. Míg a korábbi szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: RSzt.) 4/B.-4/C. §-a szabályozta a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét, beleértve a szakszervezetekkel történő egyeztetés kérdéseit, addig az Sztv.-ből e rendelkezések elmaradtak. Ebből eredően bizonytalanná vált a Pedagógusok Szakszervezete iskola-szakszervezeti szerveinek a helyzete.

5. A Pedagógusok Szakszervezete érdekelt abban, hogy a szakképzés átalakításakor ne csökkenjen a foglalkoztatotti létszám, ne szüntessenek meg foglalkoztatási jogviszonyokat az érdekelt akarata ellenére, 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. A támadott törvény alapján nincs lehetőség kialakítani a munkavállalók és a munkaadók közötti együttműködés rendjét, nincs lehetőség tárgyalás kezdeményezésére, mivel nem állapítható meg a munkáltató, a munkáltatói jog gyakorlójának személye.

6. A Pedagógusok Szakszervezetének át kell szerveznie az érdekképviselői ellátását a szakképzésben foglalkoztatottak terén. Az érdekvédelmi tevékenység színtere áttolódik a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumába, amelynek keretei között az oktatás mint közszolgáltatás nehezen helyezhető el. Így az oktatáshoz kapcsolódó speciális foglalkoztatási igények – például a tanításra fordítható munkaidő, ehhez kapcsolódóan a többlettanítás díjazása, a pedagógusok pótlékrendszere – érvényesítésére kevés esély van.

7. A gyakorlatban a Pedagógusok Szakszervezete érdekképviselői tevékenységének nincs meg a gazdasági alapja. A munka világában jellemző a béralku, amelyben kitüntetett szerepe van a szakszervezetnek. A szakképzési centrum részeként működő szakképző intézmény azonban a szakképzési centrum jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége, amely önálló költségvetéssel nem rendelkezik, és kizárólag a kormány rendeletében meghatározott jogok és kötelezettségek alanya lehet [Szkt. 17. §]. Az állami szakképző intézmény a szakképzésért felelős miniszter által az állam nevében alapított szakképzési centrum részeként működik [Szkt. 26. § (1) bek.]. A szakképzési centrum mint költségvetési szerv nem lehet valóságos partner egy béralkuban, mivel a működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés biztosítja [2019. évi LXXI. tv. 1. mell. XVII. fejezet 8. cím]. Ennek az összegnek a lebontása az egyes szakképzési centrumokra a fejezetet irányító miniszter jogosítványa. Valójában a szakképzésért felelős miniszter az arra alkalmas tárgyaló fél, azonban a munka világában az ágazati szintű egyeztetés kötelezettsége nem létezik. Jól jellemzi a kialakult helyzetet az a bejelentés, amelyben foglaltak szerint a szakképzésben foglalkoztatott oktatók bérét megemelik. A bejelentést nem előzte meg semmilyen egyeztetés. Így nem ismert a végrehajtásához rendelkezésre álló összeg, az érintettek köre, előkészítése, az elosztás rendje és szempontjai.

8. Az érdekvédelem megváltozása szervezeti átalakítást igényel, amelyhez kongresszusi döntésre, a *Szervezeti és működési szabályzat* módosítására is szükség van. Ehhez a kellő felkészülési idő nem áll rendelkezésre.

III.

Az Alaptörvény-ellenesség részletezése

A jogállamiság sérelme

A támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdését: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

A támadott rendelkezés

- hatálybaléptetése nem felel meg a jogszabály hatálybaléptetésével szemben támasztott követelményeknek,
- nem felel meg a normavilágosság követelményének.

A jogállamiság sérelme a kellő felkészülési idő követelményeinek sérelme miatt

1. Az Szkt. 124. §-a alapján a törvény 2020. I. 1-jén hatályba lépett. A törvény kihirdetésének napja 2019. XI. 28. A 130 §-ból álló törvény négy §-a lép későbbi időpontban, 2021. I. 1-jén hatályba.

2. Az átmeneti rendelkezések alapján kétféle normát kell alkalmazni a tanulói jogviszonyból eredő jogok és kötelezettségek, valamint az oktatásszervezés terén. A törvény hatálybalépését megelőző napon keletkezett tanulói jogviszonyra, illetve a tanulói felkészítésre a régi szabályozást kell alkalmazni. A

2020/2021-es tanévben tanulmányaikat kezdőknél az új szabályozás az irányadó. Ebből adódóan minden érintettnek meg kell ismernie az új szabályokat, fel kell készülnie azok alkalmazására, miközben alkalmazni kell a régi előírásokat is [Szkt. 125. § (2)–(5) és (6)–(8) bek.]. A felkészüléshez azonban a hatálybalépéshez biztosított idő nem volt elégséges.

3. Tovább nehezíti a törvény rendelkezéseinek megismerését és alkalmazását, hogy az érdemi rendelkezések végrehajtási rendeletben jelennek meg. Ezek a szabályok az Szkt. hatálybalépésekor nem voltak kihirdetve. A végrehajtási rendeletek kiadásáig a törvényt szöveg megértésére nincs lehetőség. Az Szkt. 123. §-ában található felhatalmazásokból megállapítható, hogy az oktatásirányítás, az oktatásszervezés, a fenntartói feladatok ellátása feltételeinek megteremtéséhez szükséges jogszabályok nem készültek el. A szakképző intézmények 2020. január 1-jével kikerültek a köznevelés rendszeréből, anélkül, hogy a szakképzés rendszere felállt volna. A köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) rendelkezéseit nem lehet alkalmazni, míg a működéshez szükséges előírások nem jelentek meg.

4. Az Szkt. 127. §-ával megállapított átmeneti rendelkezések alapján az intézményrendszer átszervezéséhez megfelelő idő nem áll rendelkezésre, 2020. július 1-jéig kell befejezni a szakképző intézmények átalakítását, amelyhez szükséges dokumentumok elkészítéséhez a végrehajtási rendeletek hiányoznak. Szükség van például szakmai programra vagy képzési programra, szervezeti és működési szabályzatra, házirendre.

5. A felkészülési idő hiánya mindenkit érint, akinek bármilyen okból köze van a szakképzéshez.

5a) Az irányító szervek, a fenntartói feladatokat ellátó szerv a megalakítást követően meg kell, hogy szervezze saját tevékenységét. Ezt követően válik alkalmassá, hogy megszervezze azt a munkát, amelyre létrehozták. Ezek a szervezetek nem alakultak meg a hatálybalépésekor, így fel sem tudnak készülni.

5b) A szakképző intézményeknek át kell alakítaniuk a pedagógiai munkájukat, meg kell ismerniük az új követelményrendszert, újra kell szabályozniuk minden tanügyigazgatási dokumentumot, újra kell gondolniuk a foglalkoztatás kérdéseit. Nincsenek meg a szakmai követelmények, a végrehajtási rendeletek a hatálybalépést követően jelentek meg.

5c) A szülőknek és gyermekeiknek úgy kell iskolát választaniuk, hogy a jelentkezés időszakában nem tudható, milyen pedagógiai tevékenység indulhat a 2020/2021-es tanévben. A soron következő felvételi eljárás a megelőző év szeptemberében indul [20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról 13. fejezete].

– Közzé kell tenni a középfokú iskolák kínálatát, el kell készíteni a felvételi tájékoztatót.

– Tájékoztatni kell az iskoláknak a tanulókat és szülőket.

– El kell készíteni a jelentkezési lapokat és továbbítani az érintett iskoláknak.

– Meg kell szervezni a felvételi eljárást 2020. január 18-ai indítással [11/2019. (VII. 3.) EMMI rendelet a 2019/2020. tanév rendjéről 2. mell.].

6. A Pedagógusok Szakszervezete érdekelt abban, hogy az oktatás bármilyen átalakítása átlátható módon, a foglalkoztatottak részére megállapított garanciák mellett, az érdekvédelem munkáltatói támogatásával valósuljon meg. Ezeknek az elvárásoknak egyetlen eleme sem valósul meg. Nincs rendezve a jogutódlás kérdése. Az Nkt. 2019. december 31-jén hatályos 20. §-a (1) bek. g) pontja szerint a szakképzési centrum köznevelési intézmény, melynek tagintézménye az iskola [RSzkt. 4/B. § (3) bek.].

Az Szkt. nem rendelkezik a szakképzési centrumról mint szervezetről, és nem rendelkezik arról sem, hogy az új szakképző intézmények jogutódjai-e a megszűnő szakképző iskoláknak. Nem tudni, mi a

„sorsa” a vezetői megbízásoknak. Nem lehet tudni a foglalkoztatási létszámot, mivel nincsenek meg a számításhoz szükséges paraméterek, például az iskolai évfolyamok száma, a pedagógusok tanítási ideje. Nem tisztázott az sem, hogy az új típusú szakképző intézmények milyen jogi aktussal jönnek létre, milyen formában működnek, költségvetési szervként vagy gazdasági társasági formában [Szkt. 22. §, 26. §].

7. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a kellő felkészülési idő követelményével. Így például a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes rendelkezései és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályairól szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze, valamint egyes rendelkezései Alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról, illetve visszautasításáról tárgyban meghozott 22/2019. (VII. 5.) AB határozatában.

„[43] 1. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó egyik fontos elv a kellő felkészülési idő biztosítása, melynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdése is. A kellő felkészülési idő követelményének tartalmát az Alkotmánybíróság három ismervben határozta meg. Eszerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, illetve a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el köteleességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59], 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27], 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.”

8. Az Szkt. gyökeresen átalakítja a szakképzés működésének teljes rendszerét. Kiemeli a köznevelési rendszerből, ebből adódóan mindent előlről kell kezdeni, meg kell szervezni. Megváltozik a foglalkoztatottak helyzete, és megváltozik a tanulmányokat végzők helyzete. Jelen beadvány szempontjából lényeges körülmény, hogy megváltozik az érdekvédelem helyzete is. Mindebből az következik, hogy megfelelő időre van szükség egy új szervezet létrehozásához. Megfelelő időre van szükség annak eldöntéséhez, hogy a pedagógus vállalja-e az oktatói munkakör ellátását, vagy olyan iskolát választ, amelyben továbbra is pedagógusként dolgozhat. Mindehhez kellő ismeretekre van szükség, amelyek megszerzéséhez idő szükséges.

9. Az új érettségi rendszer bevezetésével kapcsolatos határozatában elemezte az Alkotmánybíróság egy új rendszerre történő áttérés során elvárható jogalkotói magatartást. Miután a szakképzés évtizedes gyakorlatot változtat meg, az Alkotmánybíróság iránymutatása ebben az esetben is időszerű.

„(...) Egy, a korábbtól 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 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 szüleik) 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. (...)” [28/2005. (VII. 14.) AB. hat. 7.3.]

10. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kellő felkészülési idő vonatkozásában az indítványnak pontosan meg kell jelölnie mely rendelkezés, mely címzett tekintetében sérti a kellő felkészülési időre vonatkozó jogelvet a támadott törvény. Nem tekinthető túlzásnak, hogy nemcsak a már felsoroltak – pedagógusok, szülők, tanulók -, hanem a gazdaság minden szereplője érintett ezzel a szabályozással, miután a szakemberigény kielégítése minden gazdasági szereplőnek érdeke. Érintett továbbá azért is, mivel az Szkt. szándéka szerint a gazdaság szerepe megnő a gyakorlati képzésben. Megváltozik a szakképzés finanszírozása is. A lehetőségek megismeréséhez, a szakképzésben munkavállalóként részt vevők fogadásának megfelelő előkészítéséhez nélkülözhetetlen a kellő és alapos felkészülés, a legmegfelelőbb megoldás kialakítása. E tevékenységhez azonban a támadott törvény a kellő felkészülési időt nem biztosítja.

11. A Pedagógusok Szakszervezete is érintett, hiszen érdekvédelmi tevékenységének alapvető követelménye a jogszabály megismerése, és a lehető leghelyesebb értelmezése.

A jogállamiság sérelme a normavilágosság követelményeinek megszegése miatt

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, ami az állam – és 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 [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65]. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142). Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség 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 a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [Pl. 1160/B/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, 722, 725-726; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.] Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a normavilágosság követelményével mint a jogbiztonság elengedhetetlen részével.

A 43/2012. (XII. 20.) AB határozat összefoglalta az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatának lényegét: „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 előre láthatók legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”

2. A törvényszöveg megértését és alkalmazását megnehezíti, hogy a logikailag összefüggő rendelkezések egymástól távol esnek. Megtalálásuk és megértésük ezért a szükségesnél nagyobb erőfeszítést igényel. Jól példázza ezt a hiányosságot a szakképző intézményekre vonatkozó előírások elhelyezése. A III. FEJEZET után a VI. FEJEZET előírásai kíváncsnak, majd a X–XIII. FEJEZET rendelkezései. A IV–V. FEJEZET szervesen illeszkedik a XV–XIII. fejezethez.

3. A törvényszöveg tele van tűzdelve felesleges, normatív tartalommal nem rendelkező szöveggel, illetve olyan megállapításokkal, amelyek a valóságos helyzet eltakarását célozzák. Kiemelkedő példa erre a 2. § szövege.

„(1) Az állam az Alaptörvény szerinti ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás keretében a szakképzésialapfeladat-ellátás kereteit és garanciáit – **a hatékonyság, a szakszerűség, a magas szintű minőség és az egyenlő eséllyel történő hozzáférés követelményére figyelemmel** – az e törvényben meghatározott módon biztosítja.

(2) A szakképzésialapfeladat-ellátás a szakmai önállósággal rendelkező **szakképző intézmény és a duális képzőhely között az állam és a magánszféra konstruktív együttműködésével és érdekeik kölcsönös elismerésével megosztva folyik**. A szakképzés megszervezésének minőségét, demokratikus és jogszerű működését e törvény és az állam általi ellenőrzés biztosítja.”

A megvastagított szövegnek értelmezésére nem lehet vállalkozni. A szakmai önállóságnak nyoma sincs a törvényben, hiszen az Szkt. 17. §-a és 29. §-a alapján nem állapítható meg kinek milyen jogosítványai vannak.

4. Az Szkt. teljes szövegének átolvasása alapján sem világos a szakmai oktatás és a szakmai képzés megszervezésének intézményi kerete. Nem állapítható meg mi a szakképesítés, és nem tisztázható a feladatellátásban közreműködő iskolák közötti munkamegosztás, illetve a szakképzésben tanulmányokat folytatók jogi helyzete. Nem világos, hogy szakmai képzés folyik-e az iskolában, mint iskolai rendszerű oktatás, nem világos, hogy a tankötelezettség ideje alatti tanulmányokban részt vevő mikor, milyen jogviszonyban áll.

a) Nem értelmezhető a képzési és kimeneti követelmény műfaja, amely nem jogszabályban kerül kiadásra. az Szkt. 11. §-ának (1) bekezdése világosan fogalmaz „a szakképzésben kötelezően alkalmazandó”. A (2) bekezdés szerint a képzési követelmények normatív rendelkezést nem tartalmazhatnak. Ezekre a rendelkezésekre épül a szakképzés, ez a megfogalmazás nem értelmezhető, különösen az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésére tekintettel: „(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg...”

b) Az Szkt. 12. §-a beemeli a programterv és a szakmai program fogalmakat. Nem világos azonban ezeknek a fogalmaknak a tartalma, és az sem, miképpen kapcsolódnak az Szkt. 11. §-ában szabályozott képzési és kimeneti követelményekhez. A § bevezető szövege szakképző intézmény fogalmat alkalmaz, amelyből arra lehet következtetni, hogy mind a két iskolatípusra vonatkozó rendelkezés.

c) Az Szkt. 13. §-a bevezeti a programkövetelményt és a képzési programot. Nem értelmezhető, a két § „viszonya”. Amennyiben az iskolában szakmai program szerint folyik a felkészítés, akkor nem lehet Fktv. szerinti képzési program. Lehet, hogy nem folyhat az iskolában szakmai képzés? Másik kérdés, miképpen lehet szakmai képzést választani, ha nincs jegyzék a képzésekről?

d) Az Szkt. 14. §-ának rejtélye a képesítő vizsga, mivel az Szkt. erről az állami vizsgáról a XIII. fejezetben nem rendelkezik.

c) Az Szkt. 15. §-a alapján a munkáltatók a jövőben nem tudják eldönteni, milyen bizonyítványt tartanak a kezükben, kit alkalmazhatnak adott feladatra, kit hová kell besorolni. Mikor kell oklevelet kiállítani, mikor szakmai bizonyítványt? Mi a különbség a két dokumentum között? Mire jogosít a (2) bekezdés szerinti szakképesítés?

5. Az Szkt. 19. § (1) bekezdéséből arra lehet következtetni, hogy mind a két típusú szakképző intézményben folyhat szakmai oktatás és szakmai képzés.

a) Amennyiben helyes ez a következtetés, akkor miért nem szerepel a 19. § (2) bekezdésében a szakmai vizsga mellett a képesítő vizsgára történő felkészítés?

b) Az Szkt. 20. § rendelkezéseiből nem állapítható meg, milyen szakmai vizsgára készít fel, érettségihez kötött, avagy általános iskolához kötött? Nem állapítható meg az sem, hogy folyhat-e ebben az iskolatípusban szakmai képzés is. Ha lehet, akkor hány évfolyama van?

c) Az Szkt. 21. §-a nem igazolja vissza, hogy ebben az iskolatípusban lehetséges a szakmai képzés. Nem állapítható meg az sem, milyen felkészítés folyhat ebben az iskolatípusban.

d) A kialakult gyakorlat szerint a régi típusú szakiskolában érettségihez kötött szakmára készítettek fel. A szakiskola általános iskolához kötött, illetve azzal sem rendelkezőket készített fel. Belépett a Szakképzési Hídprogram, amelyik átvette az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők felkészítését. Arra nincsen válasz, hogy a Szakképzési Hídprogram megszűnése után mit és hol tanulhatnak az e körbe tartozók?

6. A fogalmi zavart erősíti a 19. § (4) bekezdés bb) pontjában található dobbantó program és az (5) bekezdésben található nappali rendszerű oktatás. Az indokolás tartalmaz magyarázatot. Pótolhatja-e a törvényi szöveget az indokolás?

(7) Az Szkt. VII. FEJEZETE alkalmatlan a szakképző intézmények foglalkoztatási rendjének kialakításához szükséges törvényi keretek meghatározásához, megadásához. A „tanintézetekben” hagyományosan törvény határozza meg a munkaidő felosztásának sajátos szabályait, és a pedagógiai feladatokat ellátókra vonatkozó legfontosabb követelményeket, juttatásokat. Az egész szabályozás ellentétes a jogrendszer foglalkoztatási szabályaival, nagyfokú bizonytalanságot eredményezve.

a) Értelmezhetetlen az Szkt. 40. §-a, amelyik az alkalmazotti körben munkaviszonyban vagy megbízási jogviszonyban történő foglalkoztatást rendel el. Teljes a jogbizonytalanság, hiszen költségvetési szerv esetében a Kjt. mellőzésének nincsen ésszerű indoka. Lehetséges, hogy a szakképzési centrum gazdasági társasági formában létesük? E körben sem világos a szabályozás. Nem értelmezhető, a munkaviszony és a megbízási jogviszony egymás mellé helyezése, mivel a kialakult szakmai gyakorlat alapján a megbízási jogviszony kivételes foglalkoztatási forma az oktatás terén. Az Szkt. 51. §-ának (4) bekezdése alkalmazza az óraadó fogalmat, anélkül, hogy értelmezné. Az Nkt. 4. §-ának 21. pontjából – amely e törvénytől nem irányadó – tudható, hogy a megbízási szerződéssel foglalkoztatott pedagógusokról van szó. Az Nkt. 22. §-ának (2) bekezdése emellett meghatározza az óraadói foglalkoztatás keretét is. Ezzel szemben az Szkt. előírásai alapján nincs ilyen korlát, holott világos, hogy az óraadó korlátozott jogosítványokkal rendelkezik.

b) Az Nkt. e kérdéssel foglalkozó 15. §-ának (1) bekezdésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rámutatott a következőkre: „2. A Kötv. előírásai alapján a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek felügyeletéről, továbbá el kell látnia számos olyan feladatot, amely a gyermekek személyiségének kibontakozását szolgálja, biztosítani kell, hogy az intézményben egységes elvekre épülő nevelő-oktató munka folyjék. Ebből fakad az ilyen intézményeknek az a működési sajátossága, hogy a vezetésben közreműködik a nevelőtestület, a nevelési-oktatási intézmény pedagógusainak közössége, amely a nevelési-oktatási kérdésekben az intézmény legfontosabb tanácskozó és határozathozó szerve

(Kötv. 56. § (1) bekezdés), így több döntési jogkörrel is rendelkezik. Ez a testületi munka is indokolja a közalkalmazotti, illetőleg munkajogi jogviszonyban történő foglalkoztatást, csakúgy mint az intézményvezető utasításadási joga, amely a pedagógiai munkáért és a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásáért viselt felelősségének elengedhetetlen feltétele. A pedagógus- munkakör sajátossága továbbá, hogy a teljes munkaidőnek csak egy részét teszi ki az effektív tanítási tevékenység (a kötelező órák), emellett számos egyéb, olyan munkaköri kötelezettség is terheli a pedagógusokat, mint pl. a nevelőtestület munkájában való közreműködés, gyermekfelügyelet ellátása, amelyek kifejezetten a munkáltató utasításadási jogán alapulnak.” [1374/B/1996. AB hat.]

c) Az Szkt. 40. § (1) bekezdése egyébként is félreérthető. A vezetői feladatok ellátása megbízás alapján vagy munkaköri feladatként látható el. Szóba sem jöhet, hogy megbízási jogviszonyban lássanak el vezetői feladatokat, a közvetlenül nem szakmai alapfeladat ellátására létesített munkakör pedig nem értelmezhető. Az Szkt. 7. §-ának 6. pontja szerint „szakképzési alapfeladat: a szakképző intézmény alapító okiratában meghatározott technikai szakmai oktatás és szakképző iskolai szakmai oktatás,” Mely munkakörben foglalkoztatott nem vesz részt közvetlenül a feladat ellátásában?

d) Az Szkt. 41. § (1) bekezdés c) pontja teljes jogbizonytalanságot eredményez. Elfogadhatatlan, hogy ne törvényi szinten kerüljön meghatározásra az az elv, hogy felsőoktatásban megszerzett pedagógusvégzettség a főszabály ahhoz, hogy valaki iskolában taníthasson.

e) Az Szkt. 42. §-ának (1) bekezdése a gyakorlatban hasznavehetetlen. Annak kimondása, hogy a munkaszerződésben kikötött munkabérre jogosult valaki, több mint felesleges. A munkabér megállapításának elvei értelmezhetetlenek és nem veszik figyelembe ennek a tevékenységnek a legfontosabb szakmai követelményeit, a végzettségi szintet, a megszerzett gyakorlatot, a meglévő szakképzettségeket. Ez a szabályozás diszkriminatív és sértő a pedagógustársadalomra,

f) Az Szkt. 43. §-a bizonyára fejtorésre ad majd okot: milyen oktatói tevékenységgel összefüggő munkára vegyék igénybe azt, aki karbantartói munkakörben dolgozik az iskolában?

g) Az Szkt. 46. § (1) bekezdés nem veszi figyelembe, hogy az Mt. nem ismeri a vezetői megbízást. Vezetői munkakörrel rendelkezik. Teljes bizonytalanságot eredményez, hogy nincs rendezve a vezető határozott időre történő foglalkoztatása, nincs rendezve a vezetővel szemben támasztható szakmai követelmény.

7. A pedagógiai munka megszervezésénél a legnagyobb gondot az fogja okozni, hogy a pedagógusok munkaidejét évszázadok óta két részre osztották: a tanításra fordított időre és az egyéb tevékenységekre fordítható időre. E szabályozás elmaradása diszkriminatív és a gyakorlatban kivitelezhetetlen. A pedagógusnak fel kell készülnie az óráira, elő kell készítenie azokat és le is kell zárni az órákat.

a) 1883. évi XXX. törvénycikk – a középiskolákról és azok tanárainak képesítéséről:

„32. § A vallás- és közoktatásügyi miniszter rendelkezése és közvetlen vezetése alatt álló intézeteknél az igazgató a teljes intézeteknél 10, a nem teljeseknél legfőlebb 15, a szaktanárok 18, a rajztanár 20 óránál többre hetenként – kivéve a rövid ideig tartó helyettesítést – nem kötelezhetik. Az igazgató az említett 10, illetőleg 15, a szaktanárok 25, a rajztanár 28 heti tanítási óránál többre semmiesetre sem vállalkozhatnak. Ha a tanárok 18, illetőleg 20 óránál többet tanítanak, azért méltányos külön díjban részesítenek.”

b) 1927. évi XII. törvénycikk – a polgári iskoláról:

„8. § A tanárok heti óraszám. Mellékfoglalkozások.

A négy osztályú polgári fiúiskolában a tanárok száma a hitoktatókon és a rendkívüli tárgyak tanítóin kívül, de az igazgatót, a testgyakorlás, rajz és kézimunka tanárait beleértve, legalább hat, a leányiskolában legalább öt. A rendes tanárok száma (az igazgatón kívül) nem lehet kisebb a meglévő osztályok számánál. Az igazgatók legalább heti 4, legfeljebb heti 12, a tanárok heti 22 óránál többre, kivéve a rövid ideig tartó helyettesítést, nem kötelezhetők. Az igazgatók heti 12, a tanárok heti 24 óránál többre nem vállalkozhatnak. Ha a tanárok heti 22 óránál többet tanítanak, ezért külön díjazásban részesülnek.”

c) 1934. évi XI. törvénycikk – a középiskoláról

„16. § (1) A tanár kötelező tanítási ideje heti tizennyolc óra; huszonegy óránál többnek tanítására helyettesítés, esetében sem kötelezhető és arra nem is vállalkozhatik. Az igazgató legfeljebb heti nyolc óra tanítására kötelezhető.”

8. A legnehezebb feltárni azoknak a helyzetét, akik részt vesznek a szakképzésben. Irányadó, miszerint az Nkt. 45. §-ának (7) bekezdése szerint a tankötelezettség általános iskolában, majd középfokú iskolában teljesíthető.

a) Az Szkt. 49. §-ának (1) bekezdéséből egyértelműen megállapítható, hogy a képzésben részt vehet kiskorú személy is. Arra nincsen válasz tanköteles is beleérthető-e ebbe a körbe? Mint, ahogy nincs válasz arra sem, mit kell érteni az ebben a bekezdésben található egyéni fejlesztési terv alatt.

b) Az Szkt. 53. §-ában összekeveredik minden. A szakképző intézmény mellé belép a felnőttképző és világossá válik, hogy a képzésben résztvevővel nem létesíthet tanulói jogviszonyt a szakképző intézmény. Ez a megoldás diszkriminatív. A § (2) bekezdésének második mondatából az is kiolvasható, hogy a képzésben résztvevő kiskorúra nem vonatkoznak a tankötelezettség szabályai. Ebben a bekezdésben megjelenik a nappali rendszerű szakmai oktatás, amelynek értelmezése elmaradt, de levonható belőle az a következtetés, hogy esti vagy levelező oktatás a szakképzésben nem szervezhető. Ez azzal a következménnyel jár, hogy, aki huszonöt éves koráig nem szerzett szakmát, utána már nem is szerezhethet, mivel a technikumon kívül nem szerezhető szakma az Szkt. 9. §-a alapján.

c) A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.) nem tartalmaz semmilyen garanciális szabályt e résztvevőkkel kapcsolatosan. Nem rendezett a kiskorúak helyzete. A felnőttképzési jogviszonyt szüneteltetni lehet és fel is mondható. [Fktv. 12/A.–13/B. §]

9. Az Szkt. 19–21. §-a és 75–76. § feloldhatatlan ellentmondásokat hordoz. Az Szkt. 19. § (1) bekezdése szerint a szakmai oktatás képzési és kimeneteli követelmények alapján osztható fel ágazati alapoktatásra és szakirányú oktatásra. Az Szkt. 20. §-a nem rendelkezik arról, hogy a technikumban szakmai képzés folyik. Az Szkt. 21. §-a nem rendelkezik arról, hogy a szakképző iskolában szakmai képzés folyik. Ezzel szemben az Szkt. 75–79. §-a szerint a szakirányú oktatásban a képzésben részt vevő személyek is részt vesz.

10. Az Szkt. 19–21. §-aiban és a 83–90. §-aiban foglaltak feloldhatatlan ellentmondásokat hordoznak. A képzésben részt vevő személy nem vesz részt szakirányú oktatásban, mivel az a szakmai oktatás része. Gondot jelent, hogy amíg a tanulói jogviszonyból nem származik alá-fülé rendeltség, addig a munkaviszonyra ez a jellemző.

a) A szakmai oktatás megszervezése is problémás, arra való tekintettel, hogy az egyes évfolyamokon folyó felkészítés „vegyes” közismereti és szakmai felkészítés. Így nem ismert a rendelkezésre álló tanítási idő szétosztása. Ez alapvetően határozza meg a foglalkoztatás kérdéseit.

b) Nem oldható meg a kétféle jogviszony összehangolása. Mi a helyzet akkor, ha összeütköznek a különböző kötelezettségek. Miképpen hangolják össze a szakmai elméletet és a gyakorlatot?

11. Az Szkt. átmeneti rendelkezései a gyakorlatban nem hajthatók végre.

a) A 125. § (1) bekezdése nem rendelkezik a szakképzési centrum sorsáról, amelyik 2019. december 31-ig köznevelési intézményként működött. A szakgimnázium technikummá, a szakközépiskola szakképző iskolává történő átalakításának rendje egyik napról a másikra nem rendezett. Az Szkt. 127. §-ának (1) bekezdése szerint a technikum szakgimnáziumként, a szakképző iskola szakközépiskolaként működik 2020. június 30-ig. Július 1-jéig elkészítik az alapító okiratot. Nem világos a további teendő. A két § alapján az sem világos, hogy milyen iskolatípusról van szó, milyen nevet kell használni és milyen bizonyítványt kell kiállítani.

b) Nem található rendelkezés a szakképzési kollégiumokról, amelyek a szakképzési centrum részeként működtek. Teljesen zavaros az Szkt. 127. § (4) bekezdése, amely alapján a többcélú szakképző intézmény köznevelési feladatait ellátó szervezeti egység nem tud tovább működni. Nem alkalmazhatóak például a kollégiumi jogviszonyra vonatkozó előírások, a kollégiumi házirend és szervezeti és működési szabályzatra vonatkozó rendelkezések, a szülői közösségre, diákönkormányzatra vonatkozó előírások. Nem értelmezhető az sem, hogy melyik foglalkoztatási szabályokat kell alkalmazni, mivel az Szkt. 40. § (1) bekezdés d) pontja Nkt. szerinti pedagógus munkakörben foglalkoztatott személyre utal, míg ez a bekezdés az Szkt-ra.

c) Az Szkt. 127. (5) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy a 2019. december 31-én pedagógus munkakörben foglalkoztatott alkalmazottra 2020. január 1-jét követően alkalmazni kell-e a munkaidőre vonatkozó szabályokat. A munkabér megállapítására vonatkozó rendelkezések értelmezhetetlenek. Az Mt.148-152. §-a távolléti díjról rendelkezik, meghatározva a számítás szabályait. Az illetmény számtani közepe nem értelmezhető fogalom, különös tekintettel arra, hogy nem rendezett, mit kell érteni az illetmény alatt, és mi a teendő, ha a megadott időszakban beteg volt az alkalmazott vagy fizetés nélküli szabadságon volt. Nem értelmezhető az „e törvény szerinti alkalmazási feltételeknek” való megfelelés sem, mivel a kormány fogja meghatározni azokat. Nem világos a bekezdés utolsó mondata, nevezetesen, aki önkéntes elhatározás alapján részt vesz a pedagógusok előmeneteli rendszerében, az jogosulttá válik-e az annak megfelelő díjazásra?

d) Az Szkt. 127. §-ának (6) bekezdése félreérthető. Miért szerepel az átmeneti szabályok között egy olyan rendelkezés, amelyik nem átmeneti szabály. Ez a rendelkezés diszkriminatív, mivel különbséget tesz az alkalmazottak között.

e) A 127. § (7) bekezdésénél értelmezhetetlen, miért kell ilyen rövid időn belül átalakulnia a szülői szervezetnek, az iskolatanácsnak. Nem világos, hogy amennyiben megszűnnek, meg lehet-e alapítani azokat az Szkt. rendelkezései szerint.

12. A Pedagógusok Szakszervezete abban érdekelt, hogy az oktatás rendszerének bármilyen átalakítása zökkenőmentesen, az érdekelt jogainak csorbitása nélkül menjen végre. Az Szkt. rendelkezései azonban nem nyújtanak törvényi garanciát e folyamat megszervezéséhez. A nem teljes körűen kielemezett rendelkezések alátámasztják azt az állítást, hogy ezek a rendelkezések a jogalkalmazók számára nem világosak, ellentmondásokat hordoznak, s így nem felelnek meg a normavilágosság követelményeinek. Nem állapítható meg az iskolaszervezet, a képzési szerkezet, a foglalkoztatás szerkezete.

A hatalommegosztás elvének sérelme

A támadott törvény előkészítése során sérült az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése: „(1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Ez a sérelem abban foglalható össze, hogy az Szkt. előkészítése és az Országgyűléshez történő benyújtása során nem tartották be a jogszabály előkészítés rendjét. A Pedagógusok Szakszervezetének nem nyílt lehetősége arra, hogy megismerje a tervezetet és álláspontját kifejtthesse.

1. Az Alkotmánybíróság számos esetben állást foglalt abban a kérdésben, hogy beáll-e a jogszabály közjogi érvénytelensége abban az esetben, ha az előírt egyeztetés mellőzésével született meg a jogszabály. Több egymásnak ellentmondó határozat született:

a) Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem a jogállamiság sérelme alapján akkor is, „ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345.]

b) Az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban összefoglalva addigi gyakorlatát az Alkotmánybíróság – a 7/1993. (II. 15.) AB határozat (ABH 1993, 418, 419-420.) megállapításaira támaszkodva – kifejtette, hogy a hatalmi ágak elválasztására épülő államszervezetben szükséges az állami és az érdekképviselési funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotó tevékenység – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé közhatalommal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásaitól. Rámutatott arra is, hogy nem minősül súlyos eljárási szabálytalanságnak és így nem eredményez közjogi érvénytelenséget, ha jogszabály előkészítése során a jogalkotó az érintett közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt, mert az ilyen vélemények beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele (ABH 1998, 387, 396-397).

c) Némi fordulatot hozott az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 30/2000. (X. 11.) AB határozat, amelyben közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette azt a kormányrendeletet, amelyet a törvényben vélemény-nyilvánítási joggal felruházott Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való egyeztetés nélkül fogadtak el. E határozatában az Alkotmánybíróság „arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek” (ABH 2000, 202, 206). Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben hangsúlyozta: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányosértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” (ABH 2000, 202, 207.)

2. Döntő fordulatnak kell tekinteni ebben a kérdésben az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, amelyik a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénnyel ellentétben megfogalmazta, hogy az államhatalom legfontosabb szervező elve a hatalommegosztás. Ennek az elvnek érvényesülnie kell a társadalmi párbeszéd különböző intézményeiben is.

a) A támadott törvényjavaslat elkészítésekor nem tartották meg a Kjt. érdekegyeztetésre vonatkozó előírásait és sem a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa, mint a közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű, ágazatközi érdekegyeztetési fóruma, sem az ágazati érdekegyeztető fórum nem vitatta meg a készülő törvényt. [Kjt. 5. (1) bek, 6. § (1) bek a) pont.]

b) Új helyzetet teremt ebben a kérdésben a 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről, melynek 5. §-a alapján társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény tervezetét és indokolását. A törvény 7-8. §-a meghatározza a társadalmi egyeztetés formáit: a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (a továbbiakban: általános egyeztetés), és a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (a továbbiakban: közvetlen egyeztetés).

c) Miután a támadott törvény alapvetően változtatott a köznevelés rendszerén és emiatt jelentősen módosítani kellett az Nkt. szövegét is, az elkészítésért felelős kell, hogy legyen az emberi erőforrások minisztere is. A Pedagógusok Szakszervezete az emberi erőforrások miniszterével megállapodást kötött a jogszabályok előkészítésében való részvételről.

3. A támadott törvény jelentősége átlagon felüli. Gyökeresen változtatta meg az itt élők és dolgozók lehetőségeit a munkaerőpiacon érvényesíthető tudás megszerzése terén. Egy ilyen fajsúlyú törvény nem lehet a végrehajtó hatalom „belügye”. A szakképzés rendszere átalakításának „sokadik” átalakítását nem készítették elő szakmailag. Nem értékelték az elmúlt évek tapasztalatait, nem kérték ki az érintettek véleményeit. A Pedagógusok Szakszervezetének leghatározottabb álláspontja, hogy ez a mulasztás csak a támadott törvény megsemmisítésével orvosolható.

A véleménynyilvánításhoz, az egyeztetéshez és a tárgyaláshoz való jog sérelme

1. A Pedagógusok Szakszervezete nem gyakorolhatta az Alaptörvényből levezethető véleménynyilvánítás szabadságából eredő jogát, miután a támadott törvény általános egyeztetése elmaradt. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek nemcsak az emberre vonatkoznak. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

a) A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény 9. §-ának (1) bekezdése alapján a honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a társadalmi egyeztetésre bocsátás céljából közzétett tervezetről, koncepcióról. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni.

b) A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény 11. §-a alapján a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon a véleményezők listájával együtt közzétesz. Az összefoglalót az Országgyűléshez történő benyújtást követően közzé kell tenni. A közzétett törvénytervezethez beérkezett véleményeket a törvényjavaslatot tárgyaló országgyűlési bizottság kérésére a bizottság részére hozzáférhetővé kell tenni.

c) A támadott törvény társadalmi egyeztetésének elmaradása nemcsak a Pedagógus Szakszervezet Alaptörvényben biztosított jogát sérti, hanem hozzájárul ahhoz, hogy az Országgyűlés kellő információk nélkül fogadja el ezt az ország szempontjából kiemelkedő fontosságú törvényt. Ez megerősíti a Pedagógusok Szakszervezete azon álláspontját, hogy csak a támadott törvény megsemmisítésével lehet orvosolni a kialakult alaptörvény-ellenes helyzetet.

d) Ez a mulasztás érinti a támadott törvény egészét.

2. A Pedagógusok Szakszervezete nem élhet az Alaptörvény XVII. cikkében meghatározott jogosítványával: a munkavállalók és a munkaadók együttműködnek egymással.

Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak. Ennek indoka, hogy az Szkt. 17. §, 21. §, 26. §-a, 29. §-a, 32. §-a, 46-47. §-a nem rendezi a munkáltatót, a munkáltatói jog gyakorlóját.

A tanítás szabadságának sérelme

A támadott törvény sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tanítás szabadságához való jogot: „(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.”

1. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése az ország fejlődésének, az itt élők boldogulásának legfontosabb zálogát fogalmazza meg: a tanítás szabadságának garantálásával kell gondoskodni a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzésének feltételeit. Nem véletlen az az alapvetően új, az Alkotmányban nem szereplő fordulat, hogy a tanítás szabadságának a „törvényben meghatározott keretek között” kell érvényesülnie. A tanítás szabadsága adja a feltételeket a tanulás szabadságának gyakorlásához.

2. A tanítás szabadsága olyan jog, amely szoros kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával, az információszabadság jogával az Alkotmánybíróság álláspontja szerint. [29/2014. (IX. 30.) AB h.] Ebből eredően az Országgyűlés kapott felhatalmazást a kereteinek, korlátjainak a meghatározásához.

3. Annak feltárásához, hogy a támadott törvény, miért sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében meghatározottakat az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján kell értelmezni az említett rendelkezések célját.

a) Csak a tanítás szabadsága lehet garancia arra, hogy megvalósulhassanak a *Nemzeti hitvallásban* megfogalmazott értékek:

- Büszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira.
- Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit.
- Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.

b) A tanítás szabadsága érvényesülésének garanciája az alapvető, garanciális rendelkezések törvényi szintű szabályozása. Csak a törvény korlátozhatja – indokolt esetben és mértékben – a tanítás szabadságát. A törvényi szintű szabályozás fontossága levezethető azokból a törvénycikkekből, amelyek megalkotásával kialakult a magyar oktatási rendszer.

– Jó példa a legfontosabb kérdések törvényi szabályozásának az 1883. évi XXX. törvénycikk a gymnasiumi és reáliskolai oktatásról. Tartalmazza az oktatás felépítését, szerkezetét, az iskolatípusokat, a tantárgyakat, az igazgatás és felügyelet, a tanári képesítés kérdéseit. Az indoklás részletesen kifejti a törvényhozás szerepét: „Már az 1790/1-ik évi törvényhozás kilátásba helyezte a tanulmányi rend (ordo studiorum) törvény általi megállapítását. A század elején készült Ratió educationis nevezetes lépés volt ez irányban, de nem a törvényhozás útján készülve, csak a kath. és úgynev. kir. iskolákra terjedt ki. A népiskolai oktatás törvényes rendezését az 1865/7. évi törvényhozás első s legbecsesebb feladatai közé sorozta, alapul akarván azt vetni, a közép- és felső oktatás rendezése iránti törvényes intézkedéseknek. A középiskolai oktatásról az első törvényjavaslatot b. Eötvös közoktatásügyi miniszter terjesztette az országgyűlés elé, mely azonban nem vehette tárgyalás alá. Ama törvényjavaslatban a középiskolai közoktatás, közös alapon kiinduló, s azután a gymnasiumi és reáliskolai irányban szétágazó középiskola elvére volt fektetve.”

– Napjaink törvénykezése is irányadó e kérdés mérlegelésénél. Az Nkt. rendelkezései mellett számos alacsonyabb szintű jogszabály van hatályban. A „törvényi láb” azonban adott minden a tanítás szabadságát érintő kérdésben.

4. A tanítás szabadságának egyik fontos elve, hogy a végrehajtó hatalom ne szabályozhasson minden korlátozás nélkül azokban a kérdésekben, amelyek érintik a tanítás szabadságát. Ezeknek a kérdésköröknek a behatárolása a kialakult gyakorlat alapján megoldható. E körbe sorolhatók az oktatási rendszer egységességét, átjárhatóságát, az iskola alapításának feltételeit, az iskola felépítését, szerkezetét, az iskolába történő belépés feltételeit, az iskola működését, finanszírozását, a pedagógusok és más alkalmazottak foglalkoztatását, a pedagógiai tevékenység kereteit meghatározó előírásokat. Ebből levonható az a következtetés, hogy a végrehajtó hatalomnak nem lehet elsődleges szabályozási

jogosítványa. A támadott törvény felhatalmazó rendelkezései sértik a tanítás szabadságát a következők miatt:

- a) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza
 - 2. a képzési és kimeneti követelmények, a programterv és a szakmai program meghatározásának szabályait,
 - 3. a programkövetelmény és a képzési program meghatározásának szabályait és nyilvántartásba vételének rendjét.

Az 11–13. §-a azonban nem rendelkezik arról mit kell, hogy tartalmazzanak ezek a dokumentumok. Csupán technikai szabályokat állapít meg. Nincs törvényi előírás arra sem, hogy mi az iskolák feladata e követelmények iskolai átültetésében. Milyen mozgásterük van az alkalmazás terén az iskoláknak.

- b) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza

4. a szakképző intézmény alapításának, a nem állami szakképző intézmény működési engedélye kiadásának és a szakképző intézmények nyilvántartásának részletes szabályait, a szakképző intézmény létesítő okiratának kötelező tartalmi elemeit, a szakképző intézmények névhasználatának szabályait, valamint a szakképző intézmény belső szabályzatainak kötelező tartalmi elemeit.

Az Szkt. 22. §-ának (2) bekezdése azonban nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a szükséges feltételekről. A (4) bekezdésben pedig a szakképesítésért felelős kap felhatalmazást arra, hogy mérlegelési jogkörben lényegében eldöntse az iskolaalapítást. A gyakorlatban a „döntéshozó” hatóság teljesen felesleges. Ez a megoldás ezért sérti a tisztességes eljárás elvét, és nem illethető be a közigazgatási hatósági eljárás szabályai közé. A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 71. §-a szabályozza a szakértő kirendelését. „(1) Szakértőt kell meghallgatni vagy – legalább tizenöt napos határidő tűzésével – szakvéleményt kell kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel.” Jelen esetben a miniszter elvonja a hatóság döntési jogosítványát.

- c) b) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza

– „10. a szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeit, ideértve az előkészítő évfolyam, a két tanítási nyelvű oktatás és a műhelyiskola megszervezésének eseteit és feltételeit, valamint a térítési díj, illetve a tandíj ellenében nyújtható szolgáltatásokat.”

Az Szkt. rendelkezései azt sugallják, hogy a szakképzésnek semmi köze nincsen a közneveléshez. Az 1. § utolsó mondata erről rendelkezik. Az Szkt. 16–21. §-ából nem derül ki az iskolatípusok közötti feladatmegosztás, nem derül ki milyen feltételekkel lehet belépni az egyes iskolatípusokba, adott esetben átlépni az iskolatípusok között. E kérdések rendezésével adós marad az Szkt. 53. §-a. Így nem derül ki a technikumba lépés előfeltétele, a szakképző iskolába való belépés követelménye. Ki tanulhat szakmát? Ki mehet szakmai képzésbe? Nincs összekapcsolva az egyik technikumból a másikba, a szakképző iskolából a technikumba, a technikumból a gimnáziumba való belépés követelménye. E kérdéseket törvényi szinten kell meghatározni, mivel része a tanítás szabadságának.

- d) c) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza

– 11. a szakképzési centrum működésének szabályait, a főigazgató, az igazgató és a kancellár feladat- és hatásköreit.

Az Szkt. 26. §-a alapján nem lehet megállapítani milyen szervezet a szakképzési centrum, milyen formában működik. Az átmeneti rendelkezésekből sem állapítható meg, hogy a köznevelési intézményként működő szakképzési centrumnak mi a sorsa. Az Szkt. 17. §-a szerint a szakképzési centrum részeként működő szakképző intézmény a szakképzési centrum jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége, amely önálló költségvetéssel nem rendelkezik és kizárólag a kormány rendeletében meghatározott jogok és kötelezettségek alanya lehet. Mindebből az következik, hogy a kormány határozza meg mindazokat a jogokat és kötelezettségeket, a feladatmegosztást a szakképzési centrum és az iskola között, amelyek döntő szerepet játszanak a tanítás szabadsága érvényesülésében.

- e) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza

– „13. a fenntartó feladatait és irányítási hatásköreit, valamint a nemzetiségi önkormányzat által alapított szakképző intézménnyel kapcsolatosan az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértése vagy véleményének kikérése eseteit,”

– „17. az oktatói testület és a szakmai munkaközösség döntési jogköreit,”

– „19. a tanuló és a kiskorú tanuló törvényes képviselője e törvényben foglalt jogainak és kötelességeinek részletes szabályait,”

– „21. a foglalkozások megszervezésének rendjét, a közösségi szolgálat végzésének megszervezésére vonatkozó részletes szabályokat, a mindennapos testnevelés megszervezésére és a diáksport-tevékenységre vonatkozó részletes szabályokat,”

– „23. a tehetség kibontakoztatására, a hátrányos helyzetű tanuló, illetve képzésben részt vevő személyek felzárkóztatására, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló számára biztosított differenciált fejlesztés részletes szabályait, a sajátos nevelési igényű tanuló, illetve képzésben részt vevő kiskorú személy szakmai oktatásával kapcsolatos részletes szabályokat,”

– „26. a tanuló értékelésének és minősítésének, valamint a tanulmányok alatti vizsga részletes szabályait,”

– „29. a diákönkormányzat működésére vonatkozó részletes szabályokat.”

ea) Az Szt. a tanítás szabadsága érvényesülése legfontosabb kérdéseinek meghatározását mellőzi. Nem rendezi a feladatmegosztás rendjét a szakképzést felelős miniszter, a szakképzési államigazgatási szerv, a szakképzési intézményfenntartó központ a fenntartó, a szakképzési centrum és a szakképző intézmény között. Minden kérdésben szabadkezet kapott a kormány. Az Szt. 26. § (2) bekezdése alapján egyértelmű, hogy az iskola igazgatóját a főigazgató irányítja. Az Szt. 26. § (3)-(4) bekezdéséből kitűnik, hogy a szakképzési centrum vezetése miképpen alakul. Nem az iskola igazgatója, hanem a szakképzési centrum főigazgatója felel a szakképző intézmények alapfeladatainak az ellátásáért. Az Szt. 29. §-a nem tartalmaz semmilyen garanciális szabályt a szakképző intézmények jogainak védelmére. Ez ellentétes a kialakult gyakorlattal, amely rendezi a fenntartói döntések szabályait, a jogorvoslat rendjét.

eb) Ezek a felhatalmazások számos olyan kérdést is tartalmaznak, amelyekben szabályozási jogkörük volt a szakképző intézményeknek. A tanítás szabadsága körébe tartozik, hogy a szakképző iskola szakmai programja, képzési programja határozza meg például a nem kötelező tanórai foglalkozások megtanítandó és elsajátítandó tananyagát, az ehhez szükséges kötelező, kötelezően választandó vagy szabadon választható tanórai foglalkozások megnevezését, óraszámát, az oktatásban alkalmazható tankönyvek, tanulmányi segédletek és taneszközök kiválasztásának elveit, a mindennapos testnevelés, testmozgás megvalósításának módját, a választható érettségi vizsgatárgyak megnevezését, amelyekből a középiskola tanulóinak közép- vagy emelt szintű érettségi vizsgára való felkészítését az iskola kötelezően vállalja, továbbá annak meghatározását, hogy a tanulók milyen követelmények teljesítése mellett melyik választható érettségi vizsgatárgyból tehetnek érettségi vizsgát, a csoportbontások és az egyéb foglalkozások szervezésének elveit, a tanuló jutalmazásával összefüggő, a tanuló magatartásának, szorgalmának értékeléséhez, minősítéséhez kapcsolódó elveket.

ec) A tanítás szabadságának súlyos sérelmét jelenti a tehetségkibontakoztatással, a felzárkóztatással, a differenciált fejlesztéssel összefüggő pedagógiai szakmai kérdések kormányzati hatáskörbe utalása. Minden oktató kötelessége részt vennie ebben a feladatban, az szakképző intézmény szakmai programja, képzési programja alapján. E körben az oktatói módszertani szabadságnak alapvető jelentősége van. Ez a felhatalmazás ellentétes az Szt. 48. § 2. pontjával.

ed) A tanulói jogok és kötelezettségek, a szülői jogok és kötelezettségek intézményi szintű „lebontása” a házirend szabályozási körébe tartozik. Ennek elkészítésében a szülői szervezet közreműködik.

ef) A diákönkormányzat működésének szabályait a diákönkormányzatnak kell meghatároznia a saját szervezeti és működési szabályzatában.

f) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza

– „14. az intézményvezető megbízási feltételeit és a megbízással kapcsolatos eljárást,”

– „15. a szakképző intézmény alkalmazottjának végzettségi és szakképzettségi, illetve gyakorlati követelményeit, munkaidő-beosztásának és szabadsága kiadásának részletes szabályait.”

A tanítás szabadsága érvényesülésének alapvető feltétele a foglalkoztatás rendje és elvei törvényi szintű rendezése. Emiatt az oktatók kiszolgáltatottsága teljessé válik. Növeli a bizonytalanságot, az alkalmazási feltételek hiánya. Nem rendezett, hogy a kiválasztás az oktatók esetében milyen eljárás alapján folyik. A felhatalmazó rendelkezések a munkáltatói jogokat is elvonja. A munkaidő-beosztás és a szabadság kiadása rendjének rendeleti szintű szabályozása szakszervezeti jogokat is sért.

g) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza

– „33. a foglalkozási napló vezetése és ellenőrzése rendjének megszegéséért kiszabható bírság mértékét és a bírságkiszabás szempontjait”.

Ez a felhatalmazás nem rendelkezik semmilyen törvényi háttérrel. Az Szkt. rendelkezéseiben utalás sincs arra, hogy bárkinek, bármilyen dokumentumot vezetnie kell, s annak elmaradása kötelezettségszegésnek minősül. Nem vitatható, hogy egy szervezet működése, az előírt feladatok végrehajtásának kötelezettsége munkaköri feladatként előírható. A munkaköri feladatok nem megfelelő elvégzése azonban nem járhat együtt bírság kiszabásával. Ez a felhatalmazás önkényes és alkalmas arra, megfélemlítő rendelkezéseket állapítson meg, sértve ily módon a tanítás szabadságát. Nem mellékesen a felhatalmazás nem szól, a bírság megállapításáról, a döntéshozóról és a jogorvoslat kérdéseiről.

h) g) A 123. § (2) bekezdés alapján a kormány rendeletben meghatározza

– „34. a szakképzési munkaszerződés tartalmi elemeit,

– 35. a szakképzési munkaszerződésre tekintettel járó munkabér mértékét és a tanulókat, illetve a képzésben részt vevő személyeket megillető egyéb juttatások részletes szabályait”.

Annak előrebocsátása mellett, hogy a tanulói jogviszony és a munkaviszony nem összeilleszthető jogviszonyok, az kimondható, hogy a tanítás szabadságával és hozzákapcsolva a tanuláshoz való jogot elfogadhatatlan, hogy a kormány egy megállapodás tartalmi elemeit meghatározza. Természetesen szüksége lenne, hogy az Szkt. rendezze a juttatásokat a szakképzésben részt vevők körében, de főleg azoknál, akik részére ez nem biztosított. Például a munkaruha, a védőfelszerelés, a tisztálkodási eszközök a munkaviszony alapján jár, a tanulói jogviszony alapján nem. A munkaviszony alapján jár a minimálbér, ennek szabályozása megoldott. ennél kevesebb juttatás megállapítása rendeleti szinten diszkriminatív lenne.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme

A támadott törvény sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését: 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. Ez az alaptörvény-ellenes helyzet kapcsolódik az oktatói munkakörben foglalkoztatottak munkaviszony keretében történő alkalmazásához. Megvalósul a jogsértés azáltal is, hogy az iskolába járók nem tanulói jogviszony keretében folytatják tanulmányaikat.

Az Alkotmánybíróság a 9/2016. (IV. 6.) AB határozat Indokolásának [22] bekezdésében az Alaptörvény XV. cikkét értelmezte, kitérve az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének megállapításához szükséges feltételekre. „[a]z Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más,

azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes {lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indoklás [32]. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is, Indoklás [78]-[80] és [91]}.”

Az oktatókra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés

1. A szakképző intézmények oktatói pedagógus feladatokat látnak el. Nem változtat ezen a helyzeten az átadásra kerülő ismeretek köre. Pedagógus az is, aki történelmet tanít és az is, aki szakmai elméletet vagy szakmai gyakorlatot. Hosszú, több évtizedes hagyománya van annak, hogy a szakképző iskolák pedagógus-munkaköreiben a szabályozás különbséget tesz a közismereti tantárgyat oktató középiskolai tanár, szakmai elméletet oktató tanár és a szakoktató, gyakorlati oktató között. Az egységes oktatói-munkakörben való foglalkoztatás személyiségi jogokat sért. Nem mindegy, hogy a pedagógus használhatja-e a középiskolai tanár megnevezést vagy sem. A jogállásváltozás szorosan kapcsolódik az Alaptörvény II. cikk-ében megfogalmazott emberi méltósághoz.

2. Irányadónak kell tekinteni azonban e kérdés megítélésénél azokat a szempontokat, amelyeket az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB. határozat IV. része tartalmaz: „Az Alkotmány nem tartalmaz kifejezetten a közszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó tisztviselők jogállására nézve speciális szabályokat. Így az Alkotmány keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában. 1992 előtt minden foglalkoztatási jogviszony, – így az állam feladatait ellátó köztisztviselők szolgálati viszonyai is – egységesen a Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek hatálya alá tartoztak. 1992-ben – tekintettel a rendszerváltás folyamatában végbemenő társadalmi változásokra – az Országgyűlés alapjaiban átalakította a foglalkoztatási jogviszonyok törvényi szabályozását. A korábbi egységes munkajogi szabályozást egy differenciált szabályozás váltotta fel. A differenciálás lényege a versenyszférában, illetőleg a közszférában létrejövő foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó szabályozás elválasztása volt. Az elválasztás eredményeként a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) a munka világában a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen növelte a szerződési szabadságot, magánjogi jellegű szabályozást alakított ki. A közszférában, ahol mind a munkáltató, mind az alkalmazott jogi helyzetét az állami költségvetéstől való függőség határozza meg, alapvetően a zárt közszolgálati rendszer sajátosságainak megfelelő közjogi szabályozás jött létre. [...] A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem...”

3. Ezek a következtetések érvényesek a közalkalmazottakra is. Az Nkt. megalkotásával létrehozta az Országgyűlés a pedagógus életpályát, meghatározva a munkavégzés és díjazás egységes szabályait, függetlenül attól, hogy a munkáltató és a munkavállaló melyik foglalkoztatási törvény hatálya alá tartozik. Ezzel folytatódott a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 122. § (1) bekezdése által bevezetett

gyakorlat: nincs különbség a munkavégzés és a díjazás között a munkáltatók szerint. Az oktatás természetén – nem tekinthető a szabad vállalkozási körbe tartozó tevékenységnek – nem változtat az iskolafenntartó. A pedagógus munkája nem függ az iskolafenntartótól. Erre az elvre épülve született meg például a községi, valamint a hitfelekezetek által fenntartott elemi iskolákban működő tanítók (tanítónők) fizetésének rendezéséről szóló 1893. évi XXVI. törvénycikk. „1. § A népiskolai közoktatás tárgyában hozott 1868. évi XXXVIII. tc. 142. §-ának azon rendelkezései, melyek az elemi népiskolai rendes és segédtanítók fizetését szabályozzák, a hitfelekezetek által fenntartott népiskolák rendes és segédtanítóira is kiterjesztetnek.”

4. Az Szkt. azon rendelkezései, amelyek fenntartótól függetlenül az Mt. hatálya alá sorolják az oktatókat megvalósítják a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Különösen igaz ez a megállapítás arra való tekintettel, hogy a köznevelés rendszerében minden pedagógus és számos nem pedagógus munkakörben foglalkoztatott a pedagógus előmeneteli rendszere alá tartozik, akkor is, ha a foglalkoztatása a munka törvénykönyve alapján történik. [Nkt. 64-65. §]

5. Az Szkt. foglalkoztatásra vonatkozó rendelkezései hátrányos helyzetbe hozzák a munkahelyet változtatókat, akkor is, ha állami fenntartású intézmények között történik a változtatás. Az Mt. rendelkezései alapján nincs helye a szakképzési centrumok közötti munkahelyváltásnál áthelyezésnek. A Kjt. 25. § (2) b) pontja alapján a köznevelési intézmények és a szakképző intézmények között sincs mód áthelyezésre.

6. A munkaviszonyban történő foglalkoztatás nem garantálja a pedagógus előmeneteli rendszere alapján megállapítható munkabért és pótlékokat. Nem garantálja a rendszeres előrelépést az életpálya szerint. Ezzel a szakképző intézményekben foglalkoztatottak hátrányos helyzetbe kerülnek a köznevelési intézményben foglalkoztatottakhoz képest. Súlyosítja a helyzetet, hogy amíg az Nkt. szerint a fenntartók átlagbér alapú költségvetési támogatást kapnak – a törvény erejénél fogva – az elismert létszám alapján, addig a szakképző intézmény fenntartója nem jogosult a törvény erejénél fogva költségvetési támogatásra. Ebből eredően nincs lehetőség arra, hogy bármilyen béralkura kerüljön sor a munkáltató és a szakszervezet között. [Nkt. 88. §, Szkt. 109. §]

7. Miután az Alaptörvény X.-XI. cikke és az Alkotmány 70/F-70/G. § közel azonos tartalommal fogalmazza meg a tanulás és a tanítás szabadságát a hátrányos megkülönböztetés tilalma megsértésének mérlegelésénél az Alkotmánybíróság korábbi iránymutatása segítséget nyújthat: „A tanuláshoz való jog azonban nem jelenti azt, hogy az állam a tanulásban való részvételt köteles volna mindenki számára az oktatás minden szintjén és valamennyi világnézet keretében állami, illetve önkormányzati iskolákban, egyéb oktatási intézményekben garantálni. Az oktatási intézményhálózat működtetésével kapcsolatos állami kötelezettség ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az állam az iskolafenntartó jellege alapján semmiféle hátrányos megkülönböztetést nem alkalmazhat. [Ktv. 4. § (7) bekezdés]. Az állam kötelessége tehát egyfelől, hogy az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított jogosultság gyakorolhatósága érdekében a nem állami, illetőleg önkormányzati oktatási intézmények létrejöttének és működtetésének jogszabályi feltételeit is megteremtse, mégpedig az állam és önkormányzati intézményekkel azonos feltételek szerint, másfelől az ilyen intézményeknek – ha megalakultak – olyan mértékű anyagi támogatást köteles nyújtani, amilyen arányban ezek az intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át [Ktv. 4. § (5) és (6) bekezdés].”

A képzésben résztvevőkre vonatkozó hátrányos megkülönböztetés

Az Szkt. a magyar oktatás eddigi története során első ízben tesz különbséget az iskolai tanulmányokat folytatók között, beleértve a tankötelezettséget teljesítőket is. A képzésben részt vevők elesnek minden tanulókat megillető jogtól, nem vonatkozik rájuk a szakképző intézmény kártérítési

felelőssége, nem vehetnek részt a tanulóközösség munkájában, törvényes képviselőjüknek nincsenek jogaik és kötelezettségeik. A képzésben részt vevők bizonytalan helyzeti kihat az oktatásszervezésre, kihat a foglalkoztatás kérdéseire.

Összegezés

1. A Pedagógusok Szakszervezete határozott álláspontja szerint a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény 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 visszasságát jól jelzi, hogy a köznevelés rendszerében maradtak szakképző intézmények, amelyek nem az Szkt., hanem az Nkt. szabályai szerint működnek, az ott foglalkoztatottak a pedagógus-életpálya keretei között végzik feladataikat [Nkt. 12. §, 13/A. §].

2. A Pedagógusok Szakszervezete beadványában részletesen ismertette az Szkt. Alaptörvény-ellenességét, kifejtve személyes érintettségét. E körben indokoltnak tartja megismételni azon álláspontját, hogy a Pedagógusok Szakszervezetét az alaptörvény-ellenes helyzet súlyosan és indokolatlanul akadályozta, akadályozza az érdekképviselési feladatainak ellátásában.

3. A Pedagógusok Szakszervezete – a törvényes határidőn belül – megismétli kérelmét: az Alkotmánybíróság semmisítse meg a hatálybalépése napjára visszamenőleges hatállyal az Szkt. valamennyi rendelkezését.

Mellékletként csatolva:

Emberi Erőforrások Minisztériumával folytatott tárgyalások: 1-105 sorszámmal

Innovációs és Technológiai Minisztériummal folytatott tárgyalások: 1-84 sorszámmal