



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/3299-0/2012	Ügyszám: AJB-2883/2012 Előadó: dr. Magicz András
Érkezett: 2012 AUG 03.	
Példány: 1	Kezelőiroda: <i>du e</i>
Melléklet: —	db

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvényt (a továbbiakban: Szaktv.), mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve).

Az Abtv-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát is, hogy az első szakképesítés során biztosított ingyenességnek a Szaktv.-ben meghatározott esetekben az egyéni szempontok mérlegelése nélküli elvesztése összhangban van-e az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő, az ingyenes és mindenki számára elérhető középfokú oktatás lehetőségének biztosítására vonatkozó állami kötelezettséggel vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvényellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Egy érdekvédelmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a Szaktv. rendelkezéseinek vizsgálatát. A beadványozó álláspontja szerint a szakképzési rendszer átalakítása sérti a jogállamiság és a jogbiztonság elvét, mert a jogalkotó nem biztosított kellő időt a jogszabályra való felkészülésre. Véleménye szerint a szakképzési rendszerben bekövetkezett változások sértik a szülők és a tanulók művelődéshez való jogát, valamint szülők azon jogát, hogy megválasszák a gyermeküknek adandó nevelést.

Az Ajb. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Szaktv. rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, különösen védendő helyzetben lévő gyermekek, tanulók jogainak védelme pedig haladéktalan ombudsmani intézkedést alapoz meg.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazására történő kellő felkészülési időt a jogállamiság elemeként alkotmányos védelemben részesíti. Megállapítása szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint arra, hogy a jogszabállyal érintett szervek és személyek eldönthessék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire és előre láthassák a változások következményeit.¹

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a *kellő felkészülési idő hiánya* miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.

Az új érettségi rendszerre való áttérés szabályai kapcsán hozott alkotmánybírósági határozat² szerint 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 összességével – jelen esetben a pedagógusokkal, diákokkal, szülőkkel – részleteiben is és teljes mértékben megismertesse, valamint felkészítse őket a szabályok megfelelő alkalmazására, és a döntési alternatívák alkalmazásának várható következményeire.

¹ Lásd: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat

² Lásd: 28/2005. (VII. 14.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy a jövőben – arra irányuló, kellő időben érkezett indítvány esetén – megsemmisíti az olyan jogszabályokat, amelyek az új rendszerre való átállást, illetve annak tényleges megismerését és megértését – akár az időtényező, akár más egyéb szempont miatt – nem biztosítják megfelelően.

A Szaktv-t az Országgyűlés 2011. december 19. ülésnapján fogadta el, és a Magyar Közlönyben 2011. december 27-én hirdették ki. A Szaktv. egyes rendelkezései 2012. január 1-jén hatályba léptek, további előírásai több lépésben – 2012. szeptember 1-jén, 2013. január 1-jén, 2013. szeptember 1-jén – lépnek hatályba. Az Országgyűlés a 2012. június 4-én elfogadott és a Magyar Közlönyben 2012. június 19-én kihirdetett 2012. évi LXXI. törvénnyel módosította a Szaktv. számos, még nem hatályos rendelkezését.

A felkészüléshez szükséges kellő idő csak az adott jogszabály tartalmára tekintettel vizsgálható, ezért legalább fő elemeiben szükséges áttekinteni, hogy *milyen változásokat eredményez* a Szaktv. a korábbi szabályozáshoz, a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) már nem hatályos rendelkezéseihez képest.

A Szaktv. az iskolai rendszerű szakképzést átfogóan, minden elemére kiterjedően kívánja megváltoztatni. A szabályozás új célokat fogalmaz meg, és ezek elérése érdekében alapjaiban alakítja át az oktatói és nevelői munkát, valamint a tanulók és a pedagógusok jogait és kötelezettségeit. Általánossá teszi a hároméves szakiskolai szakképzést, a szakközépiskolákban bevezeti a munkakör betöltésére jogosító szakmai érettségit. Erősíti a duális rendszeren (az iskola és a vállalkozások közös feladatvállalásán) alapuló gyakorlati képzést. Tanulószerződés esetén a szakmai vizsgára történő felkészítés gyakorlati részének felelőseként nem az iskolát, hanem a gazdálkodót határozza meg. Átalakítja a feladatellátás szervezeti kereteit, a jelenleg még jellemzően önkormányzati fenntartásban lévő szakiskolák a térségi integrált szakképző központok keretében fognak működni.

A nevelés és oktatás éveken át tartó folyamat, ezért az Alaptörvényre visszavezethető követelmény, hogy az új szabályozás ne határozzon meg olyan feltételeket, amelyek meggátolják a már megkezdett szakiskolai vagy szakközépiskolai tanulmányok folytatását, illetve befejezését.

A Szaktv. 92. § (2) bekezdése előírja, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) és az Sztv. – ekkor már hatályon kívül helyezett – szabályai szerinti szakiskolai és szakközépiskolai képzés utoljára a 2012/2013-as tanévben indulhat. A 2013/2014-es tanévtől kizárólag a nemzeti köznevelésről szóló törvényben és a Szaktv.-ben meghatározott szakiskolai és szakközépiskolai képzés indítható.

Nem egyértelmű azonban, hogy az Sztv. alapján kezdett képzést milyen szabályok alapján lehet sikeresen lezárni és ehhez az állam milyen költségvetési támogatást, illetve hozzájárulást köteles biztosítani. A bizonytalanságot egyrészt az okozza, hogy a Szaktv. 91. § (6) bekezdése kifejezetten az e törvény „hatálybalépését megelőzően indult” képzések befejezéséhez kapcsolja az Sztv. szabályainak alkalmazását. A Szaktv. azonban 2012. január 1-jén lépett hatályba, így kérdéses, hogy milyen szabály vonatkozik a 2012 szeptemberében az Sztv. alapján induló képzésekre.

A Szaktv. 92. § (28) bekezdése előírja, hogy az Sztv. alapján szakmai vizsgát az iskolai rendszerű szakképzésben utoljára a 2012/2013-as tanévben az Sztv. alapján indított képzésben, de legkésőbb 2017. július 31-ig, javító- és pótló vizsgát legkésőbb 2017. december 31-ig lehet tenni. Ez a szabályozás nincs figyelemmel arra, hogy a Kt. 29. § (2) bekezdése alapján a két tanítási nyelvű, illetve az idegen nyelvből vagy nemzetiségi nyelvből intenzív nyelvi felkészítést biztosító szakközépiskolában a nevelő és oktató munka a tizenharmadik évfolyamon is befejeződhet, és ezt követi a szakmai vizsgára felkészítő évfolyam. Így tehát nem teljesíthető a Szaktv.-ben meghatározott időpontig a szakmai vizsga, illetve a javító- pótló vizsga.

A Szaktv. 84. § (5) és (6) bekezdései értelmében a Kormány rendeletben határozza meg – megyénként és a fővárosra tekintettel – azon szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója korlátozás nélkül beiskolázhat, vagy költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet, illetve költségvetési hozzájárulásra egyáltalán nem jogosult.

A Szaktv. 92. § (32) bekezdése alapján a Kormánynak a 2013/2014-es tanévre vonatkozóan ezt a döntését első alkalommal 2012. szeptember 30-ig kell meghoznia. Az átmeneti rendelkezések hiányosságai miatt nem egyértelmű, hogy a 2012/2013-as tanévben megkezdett képzések esetében a Szaktv. biztosítja-e a folyamatos finanszírozást vagy a Kormány döntése alapján a jövő évtől elvonható a költségvetési hozzájárulás.

Különösen bizonytalan azon intézmények jogi helyzete, valamint a költségvetési hozzájárulásra való jogosultsága, amelyek fenntartója a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény előírásai szerint már nem minősül egyháznak. Nincs világos szabály arra sem, hogy tevékenységüket a korábbi szabályozás alapján kötött megállapodásban foglaltak szerint folytathatják-e, illetve finanszírozásukhoz hogyan járul hozzá az állam.

A Szaktv. számos kormány- és miniszteri rendelet megalkotását írja elő, ám ezek kiadásra vagy egyáltalán nem, vagy csak a törvényben meghatározott határidőt jelentősen túllépve került sor, miközben 2012. szeptember 1-jétől induló tanév megszervezéséhez ismerni, illetve részben már alkalmazni is kellene azokat.

A szakképzésben való részvételnek döntő kihatása lehet egy egész életpályára, hiszen az ekkor elsajátított ismeretek alapvető jelentőségűek a későbbi munkaerőpiaci pozíció szempontjából. A szakiskolai és szakközépiskolai képzés rendszerének átalakításakor ezért a jogalkotót fokozott felelősség terheli abban a tekintetben, hogy megfelelő időt biztosítson a rendszer egészének, az általános és a részletszabályoknak megismerésére, befogadására. Ez magába foglalja azt is, hogy úgy kell a „laikus”, a joghoz nem értő állampolgárok (diákok és a választásukat segítő szülők) felé közvetítenie a jogszabályokat, hogy azok lényeges tartalmát megismerve tudatosan dönthessenek a megszerezni kívánt szakképesítésről.

Megítélésem szerint a Szaktv. nem biztosít kiszámítható jogszabályi környezetet, mert számos kérdést nem szabályoz kellő részletességgel, így azok értelmezése csak később a gyakorlatban, a jogalkalmazás során alakulhat ki. A pedagógusoknak, szülőknek és gyermekeknek így nincs tényleges lehetőségük arra, hogy a törvényi rendelkezések lényeges tartalmát kellő mélységében megismerhessék, és ennek alapján hozhassák meg döntéseiket, illetve magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.

Álláspontom szerint a jogalkotó úgy határozta meg a Szaktv. hatálybalépésének időpontját, hogy az nem biztosít kellő időt a jogalkalmazásra való felkészülésre, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt e törvény megsemmisítését indítványozom.

2. Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosja indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a művelődéshez való jogot – más intézkedéseken túl – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával volt köteles megvalósítani.

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése értelmében az állam a művelődéshez való jogot részben az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése és az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése között lényegbevágó eltérés az ingyenes és a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás alkotmányi szintre emelése.

Az Alaptörvény megfogalmazásából következően a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás érvényesülését az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül biztosítja. Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítani kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.³

Az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás az állam oldaláról nézve kötelezettséget jelent, míg a tanulók számára a megfelelő minőségű, a társadalmi fejlődés követelményeit tükröző korszerű oktatást biztosító köznevelési, illetve szakképzési intézmény látogatásához való jogot jelenti.

Az ingyenesség a középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzájutást, lényegében a tandíjmentességet fejezi ki. A művelődéshez való jog alanyi jogi oldalából nem vezethető le egy konkrét állami támogatásra vonatkozó, a tanulót illetve a szülőt megillető alanyi jog. Az állam által kötelezően biztosítandó ingyenesség tartalmi meghatározásánál is figyelemmel kell lenni arra, hogy a művelődéshez való alapjog érvényesülése a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének a függvénye. Az állam feladata az, hogy egyensúlyt teremtsen az alkotmányos célkitűzésen alapuló igény (a középfokú oktatás ingyenessége) és az ennek megvalósításához a társadalom teherbíró képessége alapján igénybe vehető anyagi eszközök között.⁴

A Szaktv-ben ezt az egyensúlyt azzal kívánja elérni, hogy csak az első szakképesítés iskolai rendszerű szakképzés keretein belüli megszerzését biztosítja ingyenesen a tanulók számára. A Szaktv. 29. §-a alapján ugyanakkor az első szakképzés keretében nyújtott szolgáltatás is csak az alábbi keretek között ingyenes:

a) a tanuló részére az első szakképesítésre történő felkészítés keretében az elméleti és a gyakorlati képzés a szakiskolai képzésben az OKJ-ben előírt képzési időnél két tanévvel hosszabb ideig, az érettségi végzettséggel rendelkező tanulók esetén az OKJ-ben előírt képzési időnél egy tanévvel hosszabb ideig, függetlenül az oktatás munkarendjétől,

b) a tanuló részére a szakközépiskolában a szakmai érettségire történő felkészítés hat tanéven keresztül,

c) szakiskolai végzettséggel rendelkező tanuló érettségire történő középiskolai felkészítésben három tanév,

d) a tanuló részére szakközépiskolában a szakmai érettségi vizsga és első alkalommal a javító érettségi vizsga,

e) szakközépiskolában az érettségi végzettséggel rendelkező tanuló részére egy szakmai érettségi vizsgatárgyból tett érettségi vizsga,

f) a tanuló részére az iskolai rendszerű szakképzésben az első komplex szakmai vizsga és első alkalommal a javítóvizsga.

E rendelkezések szerint, aki az elméleti és gyakorlati képzést a Szaktv-ben meghatározott időszakon belül nem végzi el, elveszti az állam által biztosított ingyenes képzéshez való hozzáférés lehetőségét.

Ez a szabályozás nincs figyelemmel arra, hogy milyen okból történt a képzés elhúzódnása, az egyéni, adott esetben méltányosságra alapot adó szempontok nem mérlegelhetők. Így az is eleshet az ingyenes középfokú oktatás lehetőségétől, aki nem felróható okból – hanem például egészségügyi alkalmatlanság miatt – kényszerül egy már megkezdett képzésről egy másik képzésre váltani. Ez felvetheti az ingyenes középfokú oktatáshoz való jog sérelmét, illetve az e jog gyakorlásához szükséges jogszabályi feltételek megalkotásának elmulasztását.

³ Lásd: 18/1994. (III. 31.) AB határozat

⁴ Vö.: 1251/E/2010. AB határozat

Az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát is, hogy az első szakképesítés során biztosított ingyenesség a Szaktv.-ben meghatározott esetekben az egyéni szempontok mérlegelése nélküli elvesztése összhangban van-e az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő, az ingyenes és mindenki számára elérhető középfokú oktatás lehetőségének biztosítására vonatkozó állami kötelezettséggel vagy fennáll-e jogalkotói mulasztás.

Budapest, 2012. augusztus 3.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté

