

Alkotmánybíróság

1535 Budapest, Pf. 773.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 1V/2254-2/2024		
Érkezett: 2024 JÚL 05.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: Jm

Hiánypótlással kiegészített eredeti beadvány. Kérjük, hogy az eredeti beadványhoz csatolt mellékleteket szíveskedjenek ehhez a beadványhoz is figyelembe venni!

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a **2013. évi LXXVII. törvény 11. § (1) bekezdése c) pontjának alaptörvény-ellenességét**, és az **Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt!**

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A támadott jogszabály megjelölése, a tényállás rövid ismertetése és a bírói út hiányának bemutatása

A támadott jogszabály a fentebb jelzett **2013. évi LXXVII. törvény 11. § (1) bekezdése c) pontja**.

A felnőttképzési tevékenység Magyarországon jelenleg **engedélyezett** és **bejelentésen** alapuló formákban valósulhat meg.

Az **engedélyezett képzések** (ilyenek az OKJ-t felváltó, ún. Programkövetelmények alapján szervezett képzések, vagy az államháztartás terhére nyújtott költségvetési támogatásból illetve Európai Uniói forrásból megvalósuló képzések) kizárólag sikeres intézményi engedélyezési eljárást követően szervezhetők. Az engedélyezett képzési tevékenységek általában szigorúbb ellenőrzés és minőségbiztosítási elvárások alá esnek.

Egyes felnőttképzési tevékenységek, amelyek nem tartoznak az engedélyezett képzések közé, bejelentés alapján végezhetők. A bejelentési eljárás egyszerűbb, mint az engedélyezési folyamat, és lényegében csak az adott tevékenység végzésének szándékát kell bejelenteni a hatóság felé. A **bejelentésen alapuló képzések** kevésbé bonyolult adminisztratív

követelményeket igényelnek, és gyakran több rugalmasságot biztosítanak a képzési tevékenység szervezésében.

Ezek a különbségek lehetővé teszik, hogy a különböző típusú képzések megfelelő szabályozási keretek között, az adott képzés jellegétől függően valósulhassanak meg.

A 2024. évi XIII. törvény oktatási, családügyi, kulturális tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról 12. A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény módosítása 57. § az alábbi kötelezettséget írja elő:

„A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 11. § (1) bekezdése a következő c) ponttal egészül ki: (A felnőttképzőnek, ha felnőttképzési tevékenysége bejelentéshez kötött, a működése során e Fejezet rendelkezései közül az alábbi követelményeknek kell megfelelnie.) „c) a felnőttképzési tevékenységét – a belső képzés és a jogszabály alapján szervezett oktatás és képzés kivételével – az általa kidolgozott, 12. § szerinti képzési programnak megfelelően kell folytatnia, amelyet előzetes minősítés nélkül a felnőttképzés adatszolgáltatási rendszerébe fel kell töltenie.”

A módosító jogszabályt inkorporáló **2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről (Fktv.)** a módosítást követően a képzési program készítési kötelezettséget eddig csak az engedélyezett képzések esetén írta elő, tehát a bejelentés alapján működő képzések esetén ez **teljesen új kötelezést jelent**. Az [REDACTED] képzési kínálatában mintegy 9 tantermi és 25 e-learning oktatási módszerrel szervezett bejelentés alapján működő képzés található, ez azt jelenti, hogy a jelen kínálatra 34 képzési programot kell elkészítenie a hivatkozott **Fktv. (2013. évi LXXVII. törvény) 12. §** alapján, azaz az alábbi tartalommal és részletezettséggel:

12. § (1) A képzési programnak tartalmaznia kell:

- a) a képzés megnevezését,*
- b) a képzés során megszerezhető kompetenciát,*
- c) a képzésbe való bekapcsolódás és részvétel feltételeit, a képzés célját és célcsoportját,*
- d) a tervezett képzési időt,*
- e)*
- f) a képzés tananyagegységeit, azok célját, tartalmát, a tananyagegységekhez óraszámot és a tananyagegység megvalósítása során alkalmazott képzési módszereket és munkaformákat, valamint a kontaktórától eltérő munkaforma alkalmazása esetén, ha az a képzés óraszámába beszámítható, a beszámítható óraszámot is,*
- g) – a zárt rendszerű elektronikus távoktatás kivételével – a maximális csoportlétszámot,*
- h) a képzésben részt vevő teljesítményét értékelő rendszernek leírását,*

i) a képzésről, a képzés egyes tananyagegységeinek elvégzéséről szóló igazolás kiadásának feltételeit,

j) a képzési program végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, valamint a képzéshez kapcsolódó egyéb speciális feltételeket és ezek biztosításának módját.

Az előírt tartalmi elemek közül a kiemelt f) és h) pontok kidolgozása különösen idő- és erőforrás-igényes, hiszen a képzési program az adott képzés legrészletesebb „forgatókönyve”, pedagógiai- és oktatásszervezési szempontból egy koherens rendszert kell mutasson. A felnőttképzési tevékenységet kontrolláló hatósági ellenőrzések alapja a ténylegesen megvalósuló tevékenység és a képzési program összevetése, ezért a képzési program kidolgozása mindig komoly következményekkel járó, pedagógiai, szervezéstechnikai és jogi jellegű kihívásokat rejtő feladat.

Fentiekhez képest a **2024. évi XIII. törvény oktatási, családügyi, kulturális tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról 12. A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény módosítása 57. §** hatályba léptetése a kihirdetést (2024. május 9.) követő napon megtörtént, azaz a felnőttképző központunk számára mindössze kevesebb, mint 24 óra állt rendelkezésre, hogy mintegy 34 pedagógiai programot kidolgozzon, és a Felnőttképzési Adatszolgáltatási Rendszerbe feltöltsön. Ezt akkor is képtelenség elvégezni, ha külsős szakértőt/szakértőket bízunk meg a feladattal.

A kifogásolt törvény átmeneti rendelkezéseiben több olyan esetet is felsorol, amely esetén rendelkezéseinek hatálybalépéséhez megfelelő felkészülési időt biztosít a jogalkalmazók számára. A panasz alapját képező jogszabályi rész azonban nem tartozik ezek közé, így hatálybalépése május 10. napján megtörtént, ezáltal elkerülhetetlenül jogsértő helyzetbe hozott jogkövető vállalkozásokat. Mivel a jogsérelem a sérelmezett rendelkezés hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be, nincs jogi lehetőség a jogsérelem orvoslására bírósághoz fordulni.

b) Az alkotmányjogi panasz benyújtása határidejének megjelölése

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésben meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. A sérelmezett rendelkezés hatályba léptetése 2024.05.10-én következett be, így az alkotmányjogi panasz az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kerül benyújtásra.

c) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Az [REDACTED] 2020. 08.14-én tett bejelentése folytán, a Pest Megyei Kormányhivatal 2020.09.28-án kelt végzése alapján, B/2020/001638 nyilvántartási számmal került a felnőttképzők nyilvántartásába, ezáltal a 2013. évi LXXVII. törvény személyi hatálya alá, illetve ennél fogva jogosult a bejelentésen alapuló képzések szervezésére.

Az indítvány benyújtásakor az indítványt benyújtó ██████████ 539 aktív hallgatóval és nap szinten átlagosan 8-10 új beiratkozóval futó, bejelentésen alapuló képzéseket folytat, a résztvevők összetételét tekintve képzési kínálatának teljes spektrumában érintett, azaz a már fentebb említett 9 tantermi és 25 e-learning oktatási módszerrel szervezett bejelentés alapján működő képzés vonatkozásában 34 képzési program kidolgozására kötelezett 24 órán belül.

Fentiekből származóan a panaszban támadott jogszabályi rendelkezés rá nézve közvetlenül hatályosult, ezzel az ██████████ közvetlenül és ténylegesen aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, és ennek következtében a képző alapjogai sérülnek. Az érintettséget igazoló dokumentumot (Pest Megyei Kormányhivatal PE/SZF/05099-4/2020 iktatószámú határozata) az indítványhoz 1. sz. mellékletként csatoljuk.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

Álláspontunk szerint a kifogásolt rendelkezés az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését** sérti, mivel a megfelelő felkészülési idő biztosítása a jogállamiság egyik alappillére.

b) A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása

A jogalkotásról szóló **2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdésében** rögzíti a kellő felkészülési idő követelményét megfogalmazó rendelkezést: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Ugyanezen jogszabály **2. § (4) bekezdés a) pontja** pedig rögzíti, hogy a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek. Alkotmányjogi szempontból tehát a jogalkotásról szóló törvény 2. §-a a jogbiztonság alappilléreit jeleníti meg a jogalkotás alapvető követelményei között.

Fentiek okán az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből** vezethető le az a jogalkotóval szembeni követelmény, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között kellő idő álljon a jogalkalmazók rendelkezésére az alkalmazásra való felkészüléshez.

A kellő felkészülési idő követelménye azt jelenti, hogy a jogalkotónak a hatálybaléptetés időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalkalmazóknak elegendő ideje legyen:

- a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására
- a jogszabály alkalmazására való felkészülésre (szükség esetén továbbképzésre, a felmerülő jogszabály-értelmezési problémák tisztázására, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok beszerzésére vagy előállítására, illetve a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodásra)

- a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, az önkéntes jogkövetés szeméi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

Ha valamely jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt a kihirdetést követő napon lépteti hatályba, nem csak a minimális felkészülési időt nem biztosítja, de gyakorlatilag még a jogszabály előzetes megismerésének lehetőségétől is megfosztja a jogalkalmazót.

Álláspontunk szerint a jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, többletkötelezettséget meghatározó jogszabályi rendelkezések kihirdetése és hatályba lépése között felkészülési idő elmarad, és külön mérlegelés nélkül is nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei egyáltalán nem tudnak kötelezettségeiknek eleget tenni, bár jóhiszeműek, és legjobb szándékuk és igyekezetük szerint jogkövető módon járnának el. A gyakorlatban jelentős számú jogszabály hatálybaléptetése történik a felnőttképzésben oly módon, hogy nem biztosít megfelelő felkészülési időt a képzők számára, ugyanakkor a „szakmai körök” feltételezik és azt sugallják, hogy ezzel az ellenőrző hatóságok is tisztában vannak, és úgysem kérik még számon ebben a korai időszakban. Ez azonban sajnos nem lehet megoldás a jelenlegi helyzetben, ugyanis a képzési programokat fel kell tölteni a Felnőttképzési Adatszolgáltatási Rendszerbe (FAR), melyben a **feltöltés időpontja rögzül**, tehát az akaratlanul **jogsértő helyzetnek nyoma van**, arra egy későbbi ellenőrzés során nincs garancia (sőt, jogilag elképzelhetetlen), hogy „elnező” elbírálásban részesül a képző. Tehát a felkészülés lehetőségének hiánya a jövőre is kiterjedő sérelmet okoz a képzők számára, akadályozza abban, hogy működését jogszerű keretek között tudja.

Az alábbi **gyakorlati tapasztalatokkal** is alá kívánjuk támasztani álláspontunkat, miszerint **nyilvánvalóan súlyos volt a jogbiztonság sérelme:**

- a vitatott norma tényleges cselekvési kötelezettséget ró a képzőkre, felkészülési idő nélkül, közvetlenül a hatálybalépés napjától, mégis
- a jogalkalmazásra hivatott internetes felület (FAR) nem volt alkalmas a képzési programok feltöltésére (valamint erre vonatkozóan, hogy mégis mikor lesz az, sajnos semmilyen információ nem érkezett a képzők számára) a 2024. május 10-i hatálybalépéstől egészen 2024. május 16-ig, amikor megjelent a feltöltésre vonatkozó funkció, és egy utasítás, hogy a május 10-től elindított képzésekre vonatkozóan is kerüljenek feltöltésre a képzési programok
- ekkor újabb probléma jelentkezett, ugyanis ha valaki május 11-én szervezett egy egynapos bejelentett képzést, az erre vonatkozó képzési programot már nem tudta feltölteni a május 16-án megjelenő lehetőségnél
- a norma által előírt cselekvési kötelezettség jogalkotó célja feltehetően az, hogy a bejelentett képzések minőségét növelje. A képzési programok összetett, oktatási-szervezési ütemtervek, melyek a bemeneti feltételektől az oktatási tematikán és pedagógiai módszereken keresztül a záró mérések értékeléséig rögzíti a teljes képzés

lebonyolítási módszertanát. Egy ilyen képzési program összeállítása során szükség van a képzés szervezőjének, egy felnőttképzési szakértőnek, valamint a képzés oktatására képes szakembernek az együttes tudására, közös munkájára. Ha a jogalkotói cél a minőségi képzésszervezés volt, akkor ennek figyelembevételével lett volna szükség felkészülési időt hagyni a programok elkészítésére, külön tekintettel arra, hogy a rendszeres hatósági ellenőrzése alapköve a képzés lebonyolításának és a képzési program összhangjának vizsgálata. Amennyiben megállapítható, hogy a képzés nem a képzési program szerint zajlott, a felnőttképző tevékenysége a **11/2020. (II.7.) Korm. rendelet 30. § (1) bekezdés ba) pontja** szerint, ami a tevékenységtől való eltiltást is eredményezhet.

Az indokláshoz szeretnénk segítségül hívni az **Alkotmánybíróság 28/1992. (IV.30.) AB határozatát**, amelyben az alábbiak szerint érvelt (figyelembe véve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének tartalmi azonosságát):

„Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése értelmében „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

A jogállam sem tud eltekinteni attól, hogy mind a természetes, mind a jogi személyektől megkövetelje a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól.

A demokratikus jogállam azonban — sok egyéb mellett — abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jog-szabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. E törvényi rendelkezés az alábbi részkötelezettségeket hárítja a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja) és

áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérést is);

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez (pl. a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az elmúlt évtizedek során a jogalkotó szervek túlnyomórészt nem a kifejtett elvek szellemében jártak el, s főként a közigazgatási szervek tevékenysége révén hatályosuló jogszabályok döntő többsége akként rendelkezett, hogy kihirdetése napján lép hatályba, s rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell. Így nem csupán a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez nem maradt elegendő idő, de — azoktól az esetektől eltekintve is, amikor a Magyar Közlöny egyes számain a tényleges megjelenésnél korábbi dátumot tüntettek fel — rendszeresen előfordult, hogy a kihirdetésük napján hatályba lépő jogszabályokhoz a kihirdetés feltüntetett napjáig nem csupán az érintett természetes és jogi személyek nem jutottak hozzá, de azok a hatóságok sem, amelyeknek a jogszabályt eljárásuk során alkalmazniuk kellett. Ez szükségképpen jogbizonytalanságra vezetett, hiszen a közigazgatási szerv, illetőleg a bíróság esetenként — önhibáján kívül — olyan jogszabály alapján hozta meg döntését, amelyről csak utólag derült ki, hogy a határozat meghozatala napján már nem volt hatályban. Az említett jogalkotási gyakorlat egy demokratikus jogállam számára elfogadhatatlan — a Magyar Köztársaságban: alkotmányellenes —, hiszen ennek folytán a jogalanyoknak elvileg olyan jogszabály rendelkezéseihez kell alkalmazkodniuk (a hátrányos jogkövetkezmények terhe mellett), illetőleg a hatóságoknak olyan jogszabály alapján kell döntenüik, amelynek nem csupán tartalmáról, de létezéséről sincs tudomásuk.

Fenti határozatban foglaltak olyannyira jellemzik a kifogásolt jogszabály hatályosulásának aktuális körülményeit, hogy nemhogy a hatálybalépés napján, de az indítvány megfogalmazásának idején sem volt lehetséges a Felnőttképzési Akkreditációs Rendszerben (FAR) a képzési programok feltöltése a bejelentésen alapuló képzésekhez, ugyanis az ehhez szükséges informatikai módosításokat még nem végezték el.

c) Annak bemutatása, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazása vagy közvetlen hatályosulása során felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

Jelen alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint benyújtott indítvány, azt szükséges bemutatni, hogy a a vitatott törvényi rendelkezés hatályosulása során felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi kérdés.

Indítványozó értelmezésében az érdemi eljárás során megválaszolandó kérdés a következő: összhangban áll-e az Alaptörvénnyel az, ha olyan összetett jogszabály hatályosul a kihirdetést követő nappal, amely esetében nyilvánvaló, hogy sem a jogszabály megismerésére, áttanulmányozására, értelmezésére, sem a jogszabályértelmezési kérdések tisztázására, sem az önkéntes jogkövetési magatartáshoz szükséges alkalmazkodási tevékenységek elvégzésére nem biztosított megfelelő felkészülési időt az állami szereplők vonatkozásában sem (lásd FAR rendszer szükséges informatikai fejlesztésének elmaradása).

Megítélésünk szerint ez alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, valamint az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata véleményünk szerint ezt kellőképpen alátámasztja.

3. Egyéb nyilatkozatok és mellékletek

a) Az érintettséget alátámasztó dokumentumok

Az érintettséget igazoló dokumentumot (Pest Megyei Kormányhivatal PE/SZF/05099-4/2020 iktatószámú határozata) 1. sz. mellékletként csatoljuk.

b) Nyilatkozat az indítványozó személyes adatainak nyilvánosságra hozhatóságáról

Személyes adataim (nevem) nyilvánosságra hozatalához **nem járulok hozzá**

c) Ügyvédi vagy kamarai jogtanácsosi meghatalmazás, ha az indítványozó jogi képviselővel jár el. Jogi személy cégkivonata, valamint a képviseleti joggal rendelkező személy aláírási címpéldánya. (Melléklet)

Az [REDACTED] cégkivonata (2. sz. melléklet), [REDACTED] képviseleti joggal rendelkező személy aláírási címpéldánya (3. sz. melléklet) csatolva.

Kelt: Budapest, 2024. május 12.

[REDACTED]
(indítványozó)