

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3297/2021. (VII. 22.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény 18. §-a, 40. §-a, 41. § (1) bekezdés c) pontja, 42. §-a, 43. § (2) bekezdése, 124. §-a, valamint 127. § (4)–(5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. Az indítványozó pedagógusok képviselőjében a csatolt meghatalmazások alapján eljárva a Pedagógusok Szakszervezete az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Szt.) 18. §-a, 40. §-a, 41. § (1) bekezdés c) pontja, 42. §-a, 43. § (2) bekezdése, 124. §-a, valamint 127. § (4)–(5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és a hatálybalépésük napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése iránt, tekintettel arra, hogy ezek az indítványozók álláspontja szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint az indítványozóknak a II. cikkben és a XV. cikk (2) bekezdésében rögzített jogát.
- [2] Az indítványozók elsőként – az érintettség igazolásával összefüggésben – a törvénnyel szembeni általános kifogásaikat sorolták fel. Ezek körében kifejtették, hogy az Szt. előkészítése és hatályba léptetése olyan módon történt, ami kizárta, hogy a szakképzési intézményekben foglalkoztatottak azt áttanulmányozzák, megértsék, és eldöntsék, kell-e változtatniuk vagy másik munkahelyet keresniük; illetve, hogy felkészüljenek az átalakítással összefüggő feladatok ellátására. Kifogásolták, hogy a foglalkoztatási jogviszony egységesen munkaviszonnyá alakul, aminek következtében – a közalkalmazotti jogállás nyújtotta munkajogi védelem elvesztése okán – minden érintettet érdeksérelem ér; a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban: Mt.) hatálya alá kerülés pedig bizonytalan foglalkoztatási helyzetet teremt rájuk nézve, mivel immár nincsen garantált előmeneteli rendszer, illetve mindenki „béralkura kényszerül”, aki a szakképzés rendszerében végez munkát. E tekintetben külön kitértek a pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak helyzetére is, sérelmezve, hogy ők a fentieken kívül elesnek a pedagógus hivatást kifejező megnevezések (pl. középiskolai tanár) használatától; a munkáért járó ellenszolgáltatást a jövőben nem a pedagógus-előmeneteli rendszer szabályai szerint kell meghatározni; továbbá megszűnnek a pedagóguspótlékok is. Arra tekintettel, hogy nincs utalás a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörökre, rendezetlennek tartják a nem pedagógus munkakörben történő továbbfoglalkoztatást is. Bizonytalannak tartják a többcélú szakképző intézmények helyzetét, illetve azon szervezeti egységek további sorsát, amelyek nem minősülnek szakképző intézménynek. Ezzel kapcsolatban példálózó jelleggel a szakképzési kollégiumokat és az ott dolgozókat nevesítették. Rendezetlennek tartják továbbá a vezetői megbízatások sorsát is, kifejtve, hogy azoknak sem a megtartásáról, sem a megszűnéséről „nincs szó” a törvényben.
- [3] 2. Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét a támadott rendelkezésekkel összefüggésben egyrészt a kellő felkészülési idő (a határozat indokolásának I/2.1. pontjában, Indokolás [4] és köv.), másrészt pedig a normavilágosság követelményének sérelme okán (a határozat indokolásának I/2.2. pontjában, Indokolás [10] és köv.) látták megvalósulni.
- [4] 2.1. Az indítványozók kifejtették, hogy sérült a jogállamiság azáltal, hogy a 2019. november 28. napján kihirdetett, százharminc szakaszból álló Szt. hatályba lépésének napja 2020. január 1. napja volt, annak mindössze négy szakasza lépett később, 2021. január 1. napjával hatályba; ez a hatálybaléptetés álláspontjuk szerint

– a szakképzés rendszerének teljes, koncepcionális átalakítása okán – nem biztosított kellő felkészülési időt a törvény megismerésére és alkalmazására.

- [5] Hivatkozva az oktatásról szóló 1985. évi I. törvényre, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényre, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényre, előadták, hogy míg a bevált gyakorlat korábbi nagyobb átalakításai során a jogalkotó a változásra több év átmenetet biztosított, addig „az Szkt. minden radikális változással járó szabálya 2020. január 1-jén hatályba lépett, anélkül, hogy bevezetésének feltételei meglettek volna”. Mindez annak ellenére is így történt, hogy az Szkt. „újraszabályozta a szakképzés rendszerét, és az állami intézményrendszer foglalkoztatási szabályait”, azaz gyökeres változásokat vezetett be a szabályozás, irányítás, az oktatásszervezés és a foglalkoztatás terén egyaránt. Véleményük szerint „a szakképzésben részt vevő iskolák a közoktatás, köznevelés részeként, egy törvényben szabályozva, nevelési-oktatási intézményként működtek évtizedeken át. Ágazati irányításukat egy miniszter látta el. Működésük közös törvényi rendelkezésekre épült. A tanulmányokat folytatók tanulói jogviszonyban álltak. Törvényben rendezték a szakképző iskolák feladatait, felépítését. Az egymást követő törvények mindig a hagyományokat tiszteletben tartva szabályoztak.”
- [6] Ezzel összefüggésben az indítványozók szerint – tekintettel arra, hogy az Alkotmány 2. §-a és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tartalmilag megegyezik – a 28/2005. (VII. 14.) AB határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt alkotmányos követelményt az Szkt. kapcsán is irányadónak kell tekinteni. Ennek értelmében „az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből fakadó alkotmányos követelmény az, hogy ha a jogalkotó valamely korábban, hosszú ideig fennálló és működő rendszerhez kapcsolódóan radikális változtatásokkal alapjaiban új rendszert vezet be, azt úgy tegye, hogy az érintetteknek megfelelő idő álljon rendelkezésre a rendszer egészének, valamint a részletszabályoknak nem csak a teljes körű megismerésére, hanem azok megértésére és alkalmazásuk elsajátítására is. A hatálybalépés időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, az érintettek előre láthassák a változások következményeit.” Mindezeknek az Szkt. hatálybaléptetése szerintük nem felelt meg.
- [7] Ezzel összefüggésben az indítvány az Alkotmánybíróság említett döntésének 7.3. pontját is idézte érvelése alátámasztására az alábbiak szerint. „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 közép-, illetve a felsőfokú oktatás, ezen belül az érettségi és a felsőoktatási intézménybe történő felvétel rendszerének átalakításakor – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján – a jogalkotót fokozott felelősség terheli abban a tekintetben, hogy az új rendszer bevezetése során megfelelő időt biztosítson a rendszer egészének (az általános és a részletszabályok) megismerésére, befogadására, megteremtse annak reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk 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 hozzassák 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.”
- [8] A kellő felkészülési idő kapcsán hivatkoztak továbbá a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban foglaltakra is, miszerint „[a]z 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

- rendelkezéseihez 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]}.” (Indokolás [43])
- [9] Külön problematizálták az indítványozók azt is, hogy az Szkt. egyes előírásaihoz kapcsolódóan az érdemi rendelkezések végrehajtási rendeletben kerültek megalkotásra, amelyek azonban a törvény kihirdetését követően „hetekig nem jelentek meg”. Ez tovább nehezítette a törvény rendelkezéseinek megismerését és végrehajtását.
- [10] Mindezekre tekintettel az indítványozók szerint a kellő felkészülési idő hiánya okán „mindenkinek sérülnek a jogai, akik a szakképzés intézményrendszerében 2019. XII. 31-én közalkalmazotti jogviszonyban álltak és e jogviszonyuk 2020. január 1-jén is fennállt”.
- [11] 2.2. Az indítványozók a jogállamiság sérelmét a normavilágossággal összefüggésben is megállapíthatónak tartották, mivel álláspontjuk szerint az Szkt. rendelkezései az Alkotmánybíróság által számos korábbi döntésben megkövetelt világosság, egyértelműség, és a címzettek általi kiszámíthatóság és előreláthatóság követelményeinek sem tesznek eleget.
- [12] Ezzel összefüggésben kifejtették, hogy az Szkt. 18. §-a, 40. § (1) bekezdés d) pontja és a 127. § (4) bekezdése együttes értelmezése alapján nem lehet egyértelműen meghatározni, hogy mit kell érteni szakképző intézményen. Állításuk szerint „nincs rendezve a nem köznevelési feladatok szakképző intézménybe bevonható köre, így nem értelmezhető az e feladatra alkalmazhatók köre sem, s nincs rendezve a szervezet további működésének kérdése sem”, ami valamennyi általuk megjelölt rendelkezésre is kihat. A támadott rendelkezésekkel szemben a normavilágosság körében is hivatkoztak továbbá arra, hogy az Szkt. nem utal a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottakra, továbbá nem tartják értelmezhetőnek az Szkt. 127. § (4) bekezdését amiatt sem, hogy az „nem engedi alkalmazni a nem szakképzési alapfeladatok megszervezéséhez szükséges rendelkezéseket”.
- [13] Arra tekintettel, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.) mellőzését, illetve a munkaviszony és a megbízási jogviszony „egymás mellé helyezését” nem tartják észszerű indokokkal alátámaszthatónak, szerintük értelmezhetetlen az Szkt. 40. § (2) bekezdése. Utóbbival kapcsolatban kifejtették, hogy a megbízási jogviszony az oktatásban tipikusan kivételes foglalkoztatási jogviszony, amely általában az óraadók tekintetében kerül alkalmazásra. Az Szkt. érvelésük szerint anélkül alkalmazza ezt a fogalmat [51. § (4) bekezdés], hogy értelmezné azt. Szerintük azt, hogy ez esetben a megbízási szerződéssel foglalkoztatott pedagógusokról van szó, csak a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.) egyik rendelkezéséből lehet tudni, amely viszont az Szkt. esetében nem alkalmazható. Ezen túlmenően a szabályozás hiányosságaként rótták fel azt is, hogy – szemben az Nkt.-val – az Szkt. nem tartalmazza az óraadói foglalkoztatás kereteit; „holott világos, hogy az óraadó korlátozott jogosítványokkal rendelkezik”.
- [14] Az Szkt. 41. § (1) bekezdése az indítványozók szerint félreérthető: ezzel összefüggésben egyfelől a szakképző intézmény vezetőinek jogviszonyával kapcsolatos egyes rendelkezések hiányára hivatkoztak, másfelől pedig kifejtették, hogy nézetük szerint „megbízási jogviszony keretében nem lehet irányítani, hiszen nincsen alá-fölérendeltség”.
- [15] Az Szkt. 41. § (1) bekezdés c) pontja az indítványban foglaltak alapján teljes jogbizonytalanságot eredményez; ennek okát az indítványozók alapvetően abban látják, hogy „elfogadhatatlan, hogy ne törvényi szinten kerüljön meghatározásra az az elv, hogy felsőoktatásban megszerzett pedagógusvégzettség a főszabály ahhoz, hogy valaki iskolában taníthasson”. Ezzel kapcsolatban kifogásolták az Szkt. 127. § (5) bekezdését is, amely határidő (2022. augusztus 31.) tűzése mellett kormányrendeletre utal, mint amely meghatározza az alkalmazás feltételeit; egyúttal kifogásolva azt is, hogy a vezetői megbízási tekintetében e tekintetben külön előírást a törvény nem tartalmaz.
- [16] Az Szkt. 42. § (1) bekezdését az indítványozók értelmezhetetlennek és hasznavehetetlennek tartják; álláspontjuk szerint a munkabér megállapítására vonatkozó rendelkezésben nincsenek objektív feltételek, további érvként

pedig felhozták a szabályozással szemben azt is, hogy az szerintük nem veszi figyelembe a végzettségi szintet, a megszerzett gyakorlatot, szakképzettséget, illetve a pedagógus-szakvizsgát, amit a pedagógustársadalomra nézve sértőnek és diszkriminatívnak tartanak.

- [17] A pedagógiai munka megszervezése kapcsán azt tekintik a legjelentősebb problémának, hogy a törvényi szabályozásból kimaradt a tanításra fordított időre és az egyéb tevékenységekre (órára való felkészülésre, illetve az órák lezárására) fordított idő felosztása. Mivel törvénytörő, hogy a pedagógus nem foglalkozhat teljes munkaidőben a tanulókkal, az indítványozók szerint e szabályozás hiányából adódóan nem számítható ki a többlettanítás és ezért nem állapítható meg annak díjazása sem.
- [18] Az Szkt. 127. § (4) bekezdése tekintetében – utalva annak 18. §-ára is – kifejtették, hogy nem világos, hogy a tanműhelyek, óvodák, kollégiumok és a szakszolgálat intézményei milyen szabályok alapján működnek tovább. Ezzel összefüggésben nem tartják elégségesnek a törvénynek a tovább alkalmazandó rendelkezésekre való utalását, hiányolják például a kollégiumi jogviszonyra, a kollégiumi házirendre, a szervezeti és működési szabályzatra, a szülői közösségekre, a diákönkormányzatokra vonatkozó előírásokat. Ezen felül az indítványozók szerint az sem világos, hogy mely foglalkoztatási szabályokat kell alkalmazni a jövőben; ennek okát abban látják, hogy az Szkt. 40. § (1) bekezdés d) pontja utal az Nkt. szerinti pedagógus munkakörben foglalkoztatottakra, miközben az említett rendelkezés általános érvénnyel az Szkt. alkalmazását írja elő.
- [19] A normavilágosság kapcsán az indítványozók végezetül az Szkt. 127. § (5) bekezdését is kifogásolták, mégpedig annak hiányos tartalma okán. Emiatt szerintük nem állapítható meg, hogy a hatálybalépést követően a pedagógus-munkakörben foglalkoztatottakra alkalmazni kell-e a munkaidőre vonatkozó szabályokat. Értelmezhetetlennek tartják továbbá a munkabér megállapítására vonatkozó átmeneti rendelkezéseket, mivel „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 az, hogy aki önkéntes elhatározás alapján részt vesz a pedagógusok előmeneteli rendszerében, az jogosulttá válik-e az annak megfelelő díjazásra.”
- [20] 3. Az emberi méltóság sérelmét az indítványozók az alábbiak miatt tartották megállapíthatónak.
- [21] Ebben a körben az indítvány utal a pedagógusszakma hagyományaira; ennek lényeges részét képezi az is, hogy a munkakör betöltésére jogosító oklevélben szerepel a szakképzettség is (pl. okleveles középiskolai angolnyelvtanár). Az, hogy a törvény egységesen az „oktató” kifejezést alkalmazza, véleményük szerint az emberi méltóságot is sérti amiatt, hogy megfosztja az érintetteket a tanári cím használatától. Az indítvány érvelése szerint a szakképző iskolák pedagógus-munkaköreiben több évtizedes hagyománya van annak is, hogy a szabályozás különbséget tesz a közismereti tantárgyat oktató középiskolai tanár, a szakmai elméletet oktató tanár és a szakoktató, gyakorlati oktató között; mivel „nem mindegy, hogy a pedagógus használhatja-e a középiskolai tanár megnevezést, vagy sem”, ezért az egységes oktatói munkakörben történő foglalkoztatás az indítványozók álláspontja szerint személyiségi jogokat is sért.
- [22] Az indítványozók szerint a pedagógusok előmeneteli rendszerének kettős célja van: egyfelől garantálni a pedagógusok folyamatos felkészítését, munkájuk minőségének javításához szükséges ismeretek megszerzését, másrészt pedig erkölcsileg el is ismerni a megszerzett többletismereteket. Az indítványozók szerint azonban Szkt. – annak különösen is 40. §-a és 42. §-a – alapján értelmét veszti a pedagógusok szakmai törekvései és a már megszerzett fokozatok, valamint a pedagógus szakvizsga letétele, ami az Szkt.-ban nem jelenik meg. Ebből a szempontból is külön problémát jelent szerintük, hogy az Szkt. nem rendelkezik a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítőkről, mivel az Nkt. alapján a pedagógus-előmeneteli rendszer rájuk is vonatkozik.
- [23] Mindezek alapján „a támadott rendelkezések félbeszakítják a megkezdett pedagóguspályákat, kiemelik az érintetteket egy elismert társadalmi körből. Ez egy új helyzet elé állítja az érintetteket, mivel ez a munkaviszony nem tartalmaz garanciális elemeket, az oktatói »minősítés« pedig megszűnteti a szakmai többlettudás elismerését.”
- [24] 4. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezések a hátrányos megkülönböztetés tilalmával is ellentétesek.
- [25] Ezzel összefüggésben az indítvány utal az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatára [14/2014. (V. 13.) AB határozat, 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, 9/2016. (IV. 6.) AB határozat].

zat], illetve idéz egyes, a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban a foglalkoztatási jogviszonyok szabályozása tekintetében a különböző foglalkoztatási típusok speciális jellemzőire tekintettel a rendszerváltást követően végbement differenciálódással (munkaviszony, közszolgálati jogviszony) kapcsolatban tett megállapításokat is. Az utóbbiakban a köztisztviselőkkel kapcsolatban levont következtetéseket (a jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre; a köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja-e azt stb.) az indítvány a közalkalmazottakra nézve is érvényesnek tartja. Ez az azonosság az indítványozók szerint abban testesült meg, hogy a jogalkotó az Nkt. megalkotásával létrehozta 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 személye.” Mindezekre tekintettel az indítványozók szerint „[a]z 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 rendszer alá tartozik akkor is, ha foglalkoztatása a munka törvénykönyve alapján történik [Nkt. 64–65. §].”

- [26] A szakképző intézményben foglalkoztatottak továbbá amiatt is hátrányos helyzetbe kerülnek a köznevelési intézményben foglalkoztatottakhoz képest, mert a munkaviszonyban történő foglalkoztatás nem garantálja a pedagógus-előmeneteli rendszer alapján megállapítható munkabért és pótlékokat; illetve a rendszeres előrelépést az életpálya szerint. Ezt csak súlyosbítja az indítványozók szerint, hogy míg az Nkt. hatálya alá tartozó (köznevelési intézményt) fenntartók a törvény erejénél fogva átlagbéralapú költségvetési támogatást kapnak az elismert létszám alapján, addig a szakképző intézmény fenntartója erre nem jogosult a törvény erejénél fogva.
- [27] 5. Az innovációért és technológiáért felelős miniszter *amicus curiae* levélben tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról (a továbbiakban: miniszteri álláspont). A miniszteri álláspont – az Szkt. vitatott rendelkezéseinek tartalmával kapcsolatos (érdemi) jogalkotói álláspontot, magyarázatot is rögzítve – vitatta az indítványozói érvelés helytállóságát mind az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében (a kellő felkészülési idő sérelmével és a normavilágossággal összefüggésben egyaránt), mind pedig a II. és XV. cikkek vonatkozásában.

II.

- [28] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

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

- [29] 2. Az Szkt. indítványban támadott rendelkezései (2021. január 1. napjától hatályos állapot szerint):

„18. § [A többcélú szakképző intézmény]

A szakképző intézmény köznevelési intézmény egy vagy több köznevelési alapfeladatát is elláthatja, valamint nem köznevelési feladatot ellátó intézménnyel is összevonható (a továbbiakban: többcélú szakképző intézmény). A szakképző intézmény pedagógiai-szakmai szolgáltatási feladatot, illetve a gyermekétkeztetés feladatát anélkül is elláthatja, hogy többcélú szakképző intézmény formájában működjön.”

„40. § [A szakképző intézmény alkalmazottai és jogviszonyuk]

(1) A szakképző intézmény alkalmazottja

a) az igazgató,

b) az igazgatóhelyettes,

c) az oktató,

d) a többcélú szakképző intézményben köznevelési alapfeladat-ellátásra az Nkt. szerinti pedagógus munkakörben foglalkoztatott személy és

e) a további, közvetlenül nem a szakmai alapfeladat-ellátással összefüggő feladat ellátására létesített munkakörben foglalkoztatott személy.

(2) A szakképző intézmény alkalmazottja munkaviszonyban vagy megbízási jogviszonyban áll. Az egyházi jogi személy által alapított, illetve fenntartott szakképző intézmény esetében a foglalkoztatásra irányuló jogviszony egyházi szolgálati viszonyként is létrehozható.”

„41. § [Az alkalmazott foglalkoztatási feltételei]

(1) A szakképző intézményben alkalmazott az lehet, aki

a) cselekvőképes,

b) büntetlen előéletű és nem áll a tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, és

c) rendelkezik a Kormány rendeletében előírt végzettséggel és szakképzettséggel, illetve gyakorlattal.”

„42. § [Az alkalmazott juttatásai]

(1) A szakképző intézmény alkalmazottja a munkaszerződésében meghatározott mértékű munkabérre jogosult. A munkabért úgy kell megállapítani, hogy az igazodjon a hasonló munkakört betöltők által elérhető havi jövedelemhez, továbbá legyen tekintettel a szakképző intézmény alkalmazottjának a szakképző intézménnyel fennálló jogviszonya időtartamára.

(2) A szakképző intézmény alkalmazottja az általa időszakosan vagy nem rendszeresen ellátott feladatra tekintettel a többletfeladat ellátásának időtartamára havonként járó többletjuttatásra jogosult.”

„124. § [Hatályba léptető rendelkezések]

(1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – 2020. január 1-jén lép hatályba.

(2) A 104–108. § 2021. január 1-jén lép hatályba.”

„127. § [A szakképző intézményre vonatkozó szabályozási átmenet]

(4) A többcélú szakképző intézményre, alkalmazottaira és tanulóira e törvényt és az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályokat kell alkalmazni azzal, hogy a többcélú szakképző intézmény által ellátott, nem az e törvény hatálya alá tartozó alapfeladat tekintetében az alapfeladatot szabályozó jogszabálynak kizárólag az ilyen alapfeladat megszervezése szakmai tartalmát és annak oktatásához szükséges végzettségi, képesítési és munkaköri követelményeket meghatározó rendelkezéseit kell alkalmazni. Ha az alkalmazandó jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem állapítható meg, az ilyen alapfeladat tekintetében a szakképző intézményre vonatkozóan e törvényt és az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályokat kell megfelelően alkalmazni.

(5) Az Nkt. e törvény hatálybalépését megelőző napon hatályos rendelkezései szerinti szakgimnázium, illetve szakközépiskola alkalmazottja 2020. június 30-áig az e törvény hatálybalépését megelőző napon fennálló jogviszonyában végez feladatot. Az alkalmazott e törvénynek megfelelő jogállásváltozását, munkabérének e törvény szerinti megállapítását 2020. június 30-áig 2020. július 1-jei határnappal kell végrehajtani úgy, hogy a munkabért nem lehet alacsonyabban megállapítani az alkalmazott 2019. március 1. és 2020. május 31. közötti időtartamra járó illetményének számtani közepénél. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó közalkalmazott jogállásváltozására a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 25/A–25/C. §-t kell alkalmazni. Nem jogosult végkielégítésre a jogállásváltozásra tekintettel az, akinek közalkalmazotti jogviszonya munkaviszonnyá alakul át, továbbá az, aki további foglalkoztatásához nem járul hozzá és a közalkalmazotti jogviszony megszűnését követő hatvan napon belül nevelési-oktatási intézménnyel vagy szakképző intézménnyel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesít. Az Nkt. e törvény hatálybalépését megelőző napon hatályos rendelkezései szerinti szakgimnázium, illetve szakközépiskola e törvény hatálybalépésekor foglalkoztatott alkalmazottjának jogállásváltozása az e törvény szerinti alkalmazási feltételekre tekintettel létrejön azzal, hogy az ilyen alkalmazottnak legfeljebb 2022. augusztus 31-éig meg kell felelnie

az e törvény szerinti alkalmazási feltételeknek, ennek hiányában a szakképző intézménnyel fennálló jogviszonya e törvény erejénél fogva 2022. augusztus 31-én megszűnik. Az alkalmazott munkaviszonya időtartamába a végkielégítés tekintetében be kell számítani a szakképző intézmény jogelődjében közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött időt is. Az alkalmazott továbbképzését az utolsó továbbképzésben való részvételétől kell számítani, ha ez az idő az e törvény hatálybalépésekor már eltelt, az alkalmazott 2021. december 31-éig köteles a továbbképzési kötelezettségét az e törvény szerint teljesíteni. A pedagógus-szakképzettséggel rendelkező oktató e törvény szerinti jogállásváltozása nem akadályozza annak, hogy önkéntes elhatározásból a pedagógus előmeneteli rendszerben részt vegyen.”

III.

- [30] 1. Az Szkt. indítványban megjelölt rendelkezései kapcsán az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy azok közül a 43. §-nak – a törvény kihirdetése óta – nincsen (2) bekezdése. Az említett rendelkezés a szakképző intézményben foglalkoztatottakat megillető rendes- és pótszabadságokkal kapcsolatos előírásokat tartalmazza, amelyet az indítvány nem érint. Az indítvány „A támadott rendelkezések” címet viselő I. pontjában sem a 43. §, hanem az Szkt. 46. § – az intézményvezetőkre vonatkozó – (1) bekezdése szerepel; ezért az indítványozók kérelmét a 43. §-ra vonatkozó részében az Alkotmánybíróság elírásnak tekintette, és annak tárgyában vizsgálatot nem folytathatott.
- [31] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.
- [32] 2.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] eleget tesz. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül adták postára, megjelölték az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (2) bekezdése], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B] cikk (1) bekezdés, II. cikk, XV. cikk], az indítvány továbbá tartalmaz a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet az Szkt. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjai].
- [33] 2.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálnia szükséges az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget, a jogorvoslati lehetőség esetleges hiányát, vagy annak kimerítését, valamint a 29. § és a 31. § szerinti feltételeket.
- [34] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt jogsérelem, illetve az annak kapcsán az indítványozók tekintetében megállapítható érintettség tekintetében az Alkotmánybíróság kikristályosodott gyakorlattal rendelkezik. Ennek értelmében a kivételes alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot, ha az indítványozók hitelt érdemlően igazolni tudják, hogy a támadott jogszabály, jogszabályi rendelkezés velük szemben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosult, és ennek következtében őket jogsérelem érte (amelynek orvoslására jogorvoslati lehetőség vagy nem áll rendelkezésre, vagy azokat az indítványozók már kimerítették). Az Alkotmánybíróság által az ilyen típusú alkotmányjogi panaszok esetén megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettségnek az indítvány benyújtásakor fenn kell állnia [vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]]. Mindig a konkrét eset kapcsán dönthető el, hogy az indítványozók személyes, közvetlen és aktuális érintettsége megállapítható-e. Az Alkotmánybíróság emlékeztet továbbá arra is, hogy az érintettség személyes, közvetlen és aktuális voltát érintő kérdésben a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik (Indokolás [66]).
- [35] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozók személyes, aktuális és közvetlen érintettsége tekintetében az alábbiakat állapította meg.

- [36] Az indítványozók olyan pedagógusok, akik a törvény hatálya alá tartozó szakképző intézményben – annak hatálybalépéskor – pedagógusként oktató-nevelő munkát végeztek. Erre tekintettel az Szkt. hatálybalépése a törvény rendelkezéseinek megfogalmazásából adódóan a jövőre nézve az ezen munkavégzésre irányuló jogviszonyuk, az abból fakadó jogaik és kötelezettségeik, a jogviszony tartalmára vonatkozó lényeges előírások tekintetében kényszerítően változásokat eredményez. A törvény rendelkezései – hacsak a korábban fennálló foglalkoztatási jogviszonyukat meg nem szüntetik – az indítványozókkal szemben közvetlenül hatályosulnak; a változás bírói döntés nélkül következik be; maga a foglalkoztatási jogviszony is a törvény erejénél fogva más munkavégzésre irányuló jogviszonnyá alakul. Az indítványozók szabályszerű meghatalmazást adtak a Pedagógusok Szakszervezete részére annak érdekében, hogy a Szakszervezet őket az Alkotmánybíróság előtt az Szkt. érintett rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége megállapítása és visszamenőleges hatályú megsemmisítése érdekében indítandó alkotmányjogi panaszeljárásban teljeskörűen képviselje.
- [37] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók személyes, aktuális és közvetlen érintettsége megállapítható; a Pedagógusok Szakszervezetének elnöke pedig nevükben jogosult volt az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz indítvány benyújtására.
- [38] Az indítványozóknak nem áll rendelkezésére jogorvoslati lehetőség az általuk sérelmesnek tartott rendelkezések alkalmazásával szemben, ezért a panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt követelményeknek eleget tesz.
- [39] 3. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Abtv. 29. §-ára figyelemmel a jelen ügy kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként érdemben vizsgálendő, hogy az Szkt. indítványban támadott rendelkezéseinek tartalma, vagy a törvény elfogadásának és hatálybalépésének időpontja következtében megvalósult-e a szakképző intézményekben foglalkoztatott indítványozók tekintetében az általuk az indítványban megjelölt valamely alaptörvény-ellenesség. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta; eljárását pedig az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, az indítvány befogadásáról szóló külön döntés mellőzésével folytatta le.

IV.

- [40] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [41] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként utal rá, hogy következetes gyakorlata értelmében a jogbiztonság sérelmére alkotmányjogi panasz – mivel az önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog – csak kivételesen, a visszamenőleges hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának, vagy a kellő felkészülési idő követelményének sérelmére hivatkozással alapítható. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszukban ezek közül a kellő felkészülési idő sérelmére hivatkoztak, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme ebben a tekintetben érdemben is vizsgálható.
- [42] 1.1. Azon indítványozói érvelés azonban, amely az említett alaptörvényi rendelkezés sérelmét elsősorban a támadott szabályozás indítványozók által megfogalmazott, a határozat indokolásának I/2.2. pontjában (Indokolás [11] és köv.) részletesen is ismertetett állítólagos hiányosságai kapcsán a normavilágosság sérelmével hozzák összefüggésbe, alkotmányjogi panasz eljárás keretében alapvetően nem bírálható el érdemben, mivel nem tesz eleget az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti feltételnek {hasonlóan lásd pl. 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}; ez az értelmezés pedig megfelelően irányadó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folytatott eljárások tekintetében is {lásd pl. 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [72]}.
- [43] Ezzel együtt a jelen ügy kapcsán tekintettel arra, hogy az indítvány más, valóban Alaptörvényben rögzített jogot tartalmazó alaptörvényi rendelkezés sérelmére – illetve a B) cikk (1) bekezdés tekintetében a kellő felkészülési idő sérelmére – is hivatkozott, az Alkotmánybíróság szükségesnek ítélte röviden utalni a normavilágosság sérelmével kapcsolatos gyakorlatára is; annak ellenére, hogy az egyéb állított sérelmeket az indítvány nem hozza közvetlen összefüggésbe a normavilágosság tekintetében előadott érvekkel.
- [44] „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely »az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek« {3057/2019. (III. 25.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság alapkövetelménye

a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége {33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [87]}.

Az Alkotmánybíróság a 24/2013. (X. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy »[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni.« {Indokolás [49]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]}

Az Alkotmánybíróság a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban kiemelte, hogy a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra (Indokolás [11]). Következésképpen »[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő« {1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}." {3/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]–[54]}

- [45] A normavilágosság követelményének sérelmével összefüggésben alaptörvény-ellenesség megállapítása tehát – még abban az esetben is, ha az indítványozók által állított szabályozási hiányosságok összefüggésbe hozhatóak lennének az általuk megjelölt más alaptörvényi rendelkezések lényeges tartalmával – kizárólag abban az esetben merülhetne fel, ha az előadott érvek alapján a fenti, objektív szempontok a támadott normák vonatkozásában megállapíthatóak lennének. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban az indítványban foglalt érvek – melyek normavilágosságot sértő voltát a miniszteri álláspont egyébként részletesen kifejtett ellenérvekkel tartalmilag is igyekszik megcáfolni (lásd: miniszteri álláspont I. 2. pont) – ezt nem alapozzák meg. Az indítványozók ugyanis olyan, alapvetően a szubjektív elvárásaikból származó előírások hiányát rótták a támadott normák értelmezhetőségének a terhére, amelyek az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkalmazók által a jogszabály-értelmezés körében az alkotmányos értelmezési tartományon belül maradva kezelhetőek.
- [46] Kétségtelen, hogy a jogalkotó szükségesnek látta a szakképzés korábban működött rendszerének lényeges átalakítását, amely változás érinti úgy magukat a képzést folytató intézményeket, mint az abban oktatási tevékenységet végzőket. Az ugyanakkor a mindenkori jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés, hogy amennyiben úgy ítéli meg, hogy valamely korábban működő rendszer bizonyos külső vagy belső körülmények miatt átalakításra szorul, az ahhoz szükségesnek tartott jogszabályi változásokat megalkossa; ezen változások célszerűségének vizsgálata pedig alapvetően kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén. Az Alkotmánybíróság a jogalkotó által választott egyes megoldások alkotmányosságát azonban erre irányuló – és az indítványok formai és tartalmi követelményeire vonatkozó törvényi előírásoknak megfelelő – indítvány alapján jogosult és köteles is megvizsgálni. Beavatkozásra abban az esetben van lehetősége (és ez egyben kötelessége is), amennyiben az érintett szabályozás egy része vagy egésze ellentétes az Alaptörvény valamely – alkotmányjogi panaszeljárás esetén az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot tartalmazó – rendelkezésével.
- [47] Az indítványozók által kifogásolt szabályok érintik a szakképzés működésének egészét, és az abban dolgozók jogállását is. Az indítványban előadottak alapján egyértelmű, hogy az indítványozók az átalakításokkal nem értenek egyet, a személyüket, jogállásukat érintő előírásokat pedig számukra kedvezőtlen tartalmúnak tartják. A szakképző intézményekben oktató-nevelő munkát végzőket a jogalkotó „kiemelte” a köznevelés rendszeréből, és a rájuk irányadó foglalkoztatási szabályokat a korábbitól eltérő típusú foglalkoztatásra irányadó szabályrendszerrel (Mt.) helyettesítette; ahol az indítványozók szakmai előmenetelére (részben), anyagi elismerésére pedig alapjaiban eltérő szabályok (béralku) alapján kerül sor. Ezen változásokkal összefüggésben azonban sem az, hogy e változásokat az indítványozók célszerűtlennek, illetve rájuk nézve kedvezőtlennek ítélik meg, sem pedig az, hogy a törvényi szinten megjelenő szabályozás álláspontjuk szerint lényeges előírásokra nem tér ki, önmagában még nem alapozza meg a normavilágosság sérelmének megállapíthatóságát. (Utóbbi kifogások ezen túlmenően tartalmilag a jogalkotói mulasztás kérdésével lennének összefüggésbe hozhatóak, aminek megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. alapján az indítványozóknak nincsen lehetősége.) Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozók által – nagyobb részükben egyéb okból is – támadott rendelkezések a normavilágosság sérelmének kételyét az idézett irányadó gyakorlat szerinti objektív mérce alapján nem vetik fel; a jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel fel nem oldható nehézségeket nem tartalmaznak, önkényes jogalkalmazásra lehetőséget nem adnak. Mindezeket az Alkotmánybíróság a jelen ügy kapcsán lényegesnek tartotta előjáróban megjegyezni.

- [48] 1.2. Érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozóknak a kellő felkészülési idő tekintetében előadott érveit bírálta el. Ennek kapcsán a döntése meghozatala során figyelemmel volt a miniszteri álláspontban az Szkt. indítványozók által kifogásolt módosításával, annak előkészítésével és egyeztetésével kapcsolatban adott tájékoztatásban foglaltakra is.
- [49] A kellő felkészülési idő sérelmével összefüggésben az indítványozók – utalva az Alkotmánybíróság idevágó gyakorlatára is – egyfelől azt sérelmezték, hogy a támadott, 2019. november 28. napján kihirdetett Szkt. rendelkezések hatályba lépésének napja (négy szakasz kivételével) 2020. január 1. volt; másfelől pedig azt, hogy miközben a törvényszöveg számos lényeges kérdést a végrehajtási rendeletek szabályaira bíz, a szükséges végrehajtási rendelet(ek) „a törvény kihirdetését követően hetekig nem jelentek meg”, ami tovább nehezítette a jogalkalmazóknak és az érintetteknek az Szkt. támadott rendelkezéseinek alkalmazására való felkészülését.
- [50] Az Alkotmánybíróság a 3003/2020. (II. 4.) AB határozatában éppen az Szkt. egy korábban hatályban volt rendelkezésének – a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával is összefüggő – vizsgálata során a jogbiztonsággal és az ahhoz kapcsolódó bizalomvédelem elvével összefüggésben áttekintette és a következők szerint foglalta össze a kellő felkészülési idővel kapcsolatos korábbi gyakorlatát.
- [51] Egyrészt ismételten utalt rá (lásd: Indokolás [51]–[52]), hogy állandó gyakorlata szerint a jogbiztonság alkotmányos alapelve nem értelmezhető akként, hogy a jogalkotó valamely – akár összetett rendszert és bonyolult vagy tartós jogviszonyokat érintő – jogi szabályozást ne változtathatna meg, illetve azokba ilyen minőségében ne avatkozhatna be; ez önmagában nem minősül alkotmányossági kérdésnek. Azonban a jogalkotó beavatkozási lehetősége nem korlátlan, vagy mentes bizonyos alkotmányos garanciáktól. A fennálló, tartós jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás egyik korlátja a jogbiztonsághoz kapcsolódóan a bizalomvédelem elve, amely egy jogszabály változatlan fennmaradásához fűzött megalapozott és a jog eszközeivel is védett várakozás. Az Alkotmánybíróságnak az ezzel kapcsolatos indítványi érvelések alapján azt kötelessége esetről esetre mérlegelni, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához és kiszámíthatóságához fűződő érdeke között.
- [52] Amint azt az Alkotmánybíróság az említett határozatban is felidézte, „[t]artós jogviszonyok esetében a bizalomvédelem és a kellő felkészülési idő követelménye egymással összefüggésben, egymásra tekintettel érvényesül. A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat a következőképpen foglalta össze a kellő felkészülési időnek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett követelményét: »jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő 'egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő' [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498].«” {3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [54]}
- [53] A 24/2019. (VII. 23.) AB határozat – amely hangsúlyosabban kitért azon estekre, amikor egy vitatott jogszabályi rendelkezés hatálybalépése és annak alkalmazandósága elválik egymástól – részletesebb áttekintést is adott a kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatos alkotmányossági szempontokról, az alábbiak szerint: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, vagy amennyiben a hatálybalépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság között eltelt időtartam. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése, illetőleg alkalmazhatósága időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.
- 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 kötelességszegést, 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 a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]}. A jogszabály alkalmazására való

felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Miközben annak elbírálása, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, nem alkotmányjogi kérdés, a felkészülési idő elmaradása vagy kirívó hiánya már alaptörvény-ellenességet eredményez.” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [42]–[43]}.

- [54] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben sem kizárólag azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott törvényi rendelkezések mikor léptek hatályba, hanem arra is figyelemmel kellett lennie, hogy azok mikortól voltak alkalmazandók, és ezek kapcsán az indítványban szereplő indoklásra figyelemmel a jogszabály megismerésére, alkalmazására rendelkezésre álló felkészülési idő kirívóan rövidnek tekinthető-e [lásd hasonlóan: 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [55] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság „következetes gyakorlatának megfelelően a felkészülési idő nem a törvényjavaslat benyújtása és hatálybalépése közötti időtartam, hanem a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy amennyiben a hatálybalépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság közötti időtartam tekintetében vizsgálandó” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [46]}, az Alkotmánybíróságnak a jelen ügy kapcsán meg kellett vizsgálnia az Szkt. támadott rendelkezéseinek kihirdetése, hatálybalépése, illetve alkalmazandósága időpontjának egymáshoz való viszonyát. A törvény kihirdetésére 2019. november 28-án került sor, rendelkezéseinek döntő többsége 2020. január 1. napjával lépett hatályba. Önmagában a nagyjából egy hónapos időtartam kapcsán az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján felmerülhetne, hogy egy ilyen mértékű és jelentőségű (rendszerszintű) átalakítás – különösen amennyiben ennek várható bekövetkezése és tartalma a jogalkalmazók és az érintettek számára nem volt ismeretes – felvetheti a kellő felkészülési idő sérelmének megállapítását. Ezen kérdés érdemi megítélése kapcsán azonban az Alkotmánybíróság nem hagyhatta figyelmen kívül az alábbiakat sem.
- [56] Az Szkt. ugyan 2020. január 1-jén ugyan négy szakasz kivételével hatályba lépett, rendelkezéseit azonban a 125–128. §-okban foglalt átmeneti rendelkezésekben meghatározottak szerint kell alkalmazni. Ezek alapján a legkorábbi alkalmazási időpont a szakképző intézmény megalakítására és az alkalmazottak jogállásváltozására vonatkozóan 2020. július 1-je (a törvény a változásokhoz szükséges felkészülésre ezen legkésőbbi időpontig biztosít lehetőséget), a szakképző intézményben tanulók és a képzésben részt vevő személyek jogviszonyára vonatkozóan pedig 2020. szeptember 1-je.
- [57] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az Szkt. kihirdetése és tényleges alkalmazása közötti időtartam az indítványban támadott rendelkezések tekintetében meghaladja a hét hónapot. Figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi szabályozáshoz képest alapvetően az intézményrendszer átalakítására, nem pedig oktatásszakmai kérdések megváltoztatására került sor; ez pedig elsősorban a szakképzési centrumok és a szakképző intézmények vezetői számára, nem az intézmények által foglalkoztatottakra, vagy a tanulók számára teremtett felkészülési kötelezettséget.
- [58] A szakképzésben foglalkoztatottakat az átalakítás szempontjából jórészt a jogállásuk megváltozása érintette, amire az Szkt. nem alkotott sajátos szabályozást, hanem a Kjt. 2014 decemberétől hatályos 25/A–25/C. §-ainak a közalkalmazotti jogállású foglalkoztatottaknak az Mt. hatálya alá kerülésére vonatkozó generális szabályát rendelte alkalmazni. A Kjt.-ben a jogállásváltozással összefüggésben meghatározott (az alkalmazott tájékoztatására, az alkalmazott döntésének közlésére rendelkezésre álló stb.) határidők pedig elméletileg sem vethetik fel az Szkt. által biztosított felkészülési idővel kapcsolatban a kellő felkészülési idő sérelmét.
- [59] Az Alkotmánybíróság azt sem hagyhatta figyelmen kívül döntése meghozatala során, a miniszteri álláspontban az innovációért és technológiáért felelős miniszter azzal kapcsolatos tájékoztatását sem, miszerint a törvény 2019. november 28-i kihirdetését megelőzően az Szkt. tervezett módosításainak egyeztetésére irányuló lépések – a Szakképzési Innovációs Tanács (továbbiakban: SZIT) megalakításának a miniszter általi kezdeményezésével – már több mint egy évvel korábban megkezdődtek, és az Szkt. elfogadásáig eltelt időszakban a SZIT egyrészt folyamatosan tájékoztatást adott a szakképzés átalakítását érintő kérdésekben, másrészt pedig az általa megfogalmazott kérdésekben kis létszámú szakértői munkacsoportok is alakultak, amelyek a saját területükön számos javaslatot is megfogalmaztak az átalakítás kapcsán. A miniszteri tájékoztatás szerint az előkészítésben az indítványozókat, mint tagokat képviselő Pedagógusok Szakszervezete is részt vett a SZIT tagjaként, így a szakképzés átalakításának stratégiája (továbbiakban: Stratégia) tartalmát megismerhette annak ülésein; ezt pedig a Stratégiát elfogadó kormányhatározat felhívására további féléves előkészítő munka követte, ami szintén

a SZIT ülésein és a köztes időben munkacsoportokban zajlott. Ezeken keresztül a Pedagógusok Szakszervezetének a miniszteri álláspontban foglaltak alapján a szabályozás részleteinek kidolgozásában (illetve annak lényeges tartalma megismerésében) is lehetősége volt részt venni; és ezáltal a tagságát tájékoztatni a várható változásokról és azok következményeiről annak érdekében, hogy a változásokra való felkészülésüket – akár már a végleges törvényszöveg elfogadása előtt is – elősegítse.

- [60] A miniszteri álláspontban foglalt tájékoztatás értelmében továbbá már 2019 tavaszán megkezdődött a közvélemény, valamint az érintettek tájékoztatása is a Stratégiáról, a szakképzés tervezett fejlesztési irányairól. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint a Stratégia végrehajtásáért felelős tárca képviselői több fórumon ismertették a résztvevőkkel a kormányzati elképzeléseket, az előkészítés alatt álló jogszabályok tervezett tartalmát, majd a jogszabályok kihirdetését követően a konkrét szabályozási elemeket. Számos sajtómegjelenés mellett célzott tájékoztatókon is bemutatásra került a Szakképzés 4.0 koncepciója, amelyeken a célközönséget elsősorban pedagógusok, pedagógus szakszervezetek (Pedagógusok Szakszervezete, Nemzeti Pedagógus Kar, stb.), szakmai szövetségek, a gazdasági kamara központi és területi szervei, iskolafenntartók (egyházi, alapítványi fenntartók), valamint állami fenntartású szakképző intézmények vezetői és más alkalmazottai alkották. A Stratégia téma volt az Országos Köznevelési Tanács ülésén, a Tanévindító Tudásfórumon, az Európai Szakképzési Hét nyitórendezvényén, az Országos Közoktatási Szakértői Konferencián, a Szakszervezetek Együttműködési Fórumán, valamint a Mesterpedagógusok V. Sonkádi Szabadegyetemén is. A Stratégia bemutatásra került továbbá a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács ülésén is 2019. február 8-án. A Stratégiáról, a szakképzés tervezett fejlesztési irányairól pedig már 2019 tavaszán megkezdődött a közvélemény, valamint az érintettek tájékoztatása is.
- [61] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján figyelemmel az Szkt. kihirdetése és hatálybalépése, valamint a támadott rendelkezések tényleges alkalmazásának legkorábbi időpontja között eltelt több mint nyolc hónapos időtartamra, tekintettel továbbá a törvényjavaslat előkészítése során folytatott előkészítő munkával, egyeztetéssel, és ezeknek az érintettekkel való megismertetésével összefüggésben kapott tájékoztatásra is, úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezésekre való felkészülésre a törvény által biztosított idő nem tekinthető – a végrehajtási rendeleti szabályoknak röviddel a törvény hatálybalépést követően történt megalkotására tekintettel sem – olyan kirívóan rövidnek, amely a kellő felkészülési idő sérelmén alapuló alaptörvény-ellenesség megállapítását megalapozottan felvetné. Erre – valamint a határozat indokolásának IV/1.1. pontjában (Indokolás [42] és köv.) a normavilágosság indítványozók által hivatkozott sérelmével összefüggésben kifejtettekre – tekintettel a B) cikk (1) bekezdés sérelmén alapuló indítványi elemet az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.
- [62] Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozóknak az emberi méltóság sérelmével összefüggésben felhozott érveit bírálta el.
- [63] Az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmával kapcsolatos gyakorlata értelmében „[a]z Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való [jog] »az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi státusz abszolút védelmét biztosítja« {3187/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3225/2017. (IX. 25.) AB végzés, Indokolás [18]}, az ember érinthetetlen lényegét juttatja kifejezésre. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat ezt úgy fogalmazta meg, hogy az emberi méltósághoz való jog a személy emberi minőségét fejezi ki, azt jelenti, hogy »van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva [...] az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá« (ABH 1991, 297, 308.). Ebből következően az egyén számára szubjektíve bosszúságot okozó helyzetek, esetleg célszerűtlennek tartott jogszabályi rendelkezések az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelemben vett tartalmával nem állnak összefüggésben.” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}
- [64] Azok az érvek, amelyeket az indítvány felhoz az emberi méltóság sérelme körében (korábban pedagógusként megszerzett címek használatának kérdése; a szakképzésben foglalkoztatott pedagógusok egységesen, „oktatóként” történő jogszabályi megjelölése; a pedagógus előmeneteli rendszerből való „kikerüléssel”, vagy éppen a szakmai többlettudás elismerésének szabályaival ezzel összefüggésben bekövetkező változásokkal kapcsolatban felmerülő indítványozói kifogások; a Kjt. helyett az Mt. alapján történő foglalkoztatással kapcsolatban a megváltozott tartalmú garanciális előírásokra utaló felvetés) nem köthetőek össze az emberi méltóság Alaptörvény által védett fenti esszenciájával. Az Alkotmánybíróság ezen érvekkel összefüggésben utal rá, hogy a már megszerzett „többlettudást”, vagyis a kapcsolódó szakképzettségeket igazoló oklevelek tartalmát vagy az ilyen képesítések jövőbeni megszerezhetőségét az Szkt. szabályai nem érintik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint pedig az, hogy a törvényi előírások a szakképző intézményben foglalkoztatott pedagógusokat

a törvény terminológiájában egységesen – tekintet nélkül az oktatott tárgy közismereti vagy szakmai jellegére – „oktatóként” jelölik, nem zárják el az érintetteket attól, hogy ezen minőségük feltüntetése mellett az esetlegesen már korábban megszerzett címeket szintén feltüntessék, használják. Az Szkt. 127. § (5) bekezdésének utolsó mondata ezen felül kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a pedagógus szakképzettséggel rendelkező oktatók számára a törvény alapján történő jogállásváltozás nem akadályozza annak, hogy – önkéntes elhatározásból – a pedagógus-előmeneteli rendszerben részt vegyenek. [A szakképzésben munkaviszony alapján foglalkoztatott oktatók számára – különösen a közismereti tantárgyat oktatók esetében – továbbra is fennáll a lehetősége annak, hogy köznevelési intézményben helyezkedjenek el, ezért esetükben kiemelten fontos lehet, hogy ez esetben a besorolásnál ne szenvedjenek hátrányt amiatt, mert munkavállalóként nem volt lehetőségük a pedagógusminősítésben részt venni, és az előmenetelt biztosító fokozatokat megszerezni.] Az említett rendelkezés alapján tehát biztosított a lehetősége annak, hogy a megkezdett pedagóguspályák folytonosak és töretlenek maradhassanak; az indítványozók az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Szkt. által bevezetett változtatások okán nem kerülnek ki „egy elismert társadalmi körből”, ezért az emberi méltósághoz való joguk sérelme még abban az esetben sem lenne ezen az alapon megállapítható, ha az egyébként összefüggésbe hozható lenne ezen alapvető jog Alkotmánybíróság által is védett lényeges tartalmával.

- [65] Mindezek alapján az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában az Alkotmánybíróság nem tudott olyan tartalmat azonosítani, ami alapján az érintett személy(ek) emberi méltósághoz fűződő elidegeníthetetlen jogának a megkérdőjelezése lett volna tetten érhető. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény II. cikke vonatkozásában nem megalapozott.
- [66] 3. Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmére vonatkozó érveivel kapcsolatban az alábbiakat állapította meg.
- [67] Az indítványozók helytállóan idézték az Alkotmánybíróságnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó gyakorlatát, az alábbiak szerint: „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, alkotmányosértő 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, Indokolás [32]}. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is, Indokolás [78]–[80] és [91]}.«” (Lásd: Indítvány, 11–12. oldal)
- [68] Az indítványozók a kérelmüket az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították, amely az abban említett tulajdonságok alapján történő különbségtételt tiltja (a felsorolás nem taxatív, hanem nyitott, az úgynevezett „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel is tiltott) {lásd: 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [72]}. A megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik {lásd pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 3197/2018. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [69] Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik az, hogy a korábban a szakképzés rendszerében közalkalmazottként foglalkoztatottak fenntartótól függetlenül az Mt. hatálya alá kerülnek.
- [70] Az Alkotmánybíróság áttekintette az Szkt. szabályozását és az állapította meg, hogy az a fenntartó személyére és a működési formára tekintet nélkül állapítja meg, hogy a foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozóan a – jogalkotó megítélése szerint a munkaerőpiaci és munkajogi változásokat követni nem képes – Kjt.-t, és az évek során életszerűtlenné vált, széttöredezett szabályozást a szakképzési intézményrendszerben az Mt.-nek

a munkaerőpiac rugalmasabb alkalmazkodási képességét biztosító kereteivel kívánta felváltani. A miniszteri álláspontban is hangsúlyozott kormányzati szándék arra irányult, hogy a módosítások eredményeképpen felértékelődjön „az egyéni teljesítményértékelés szerepe, amely magasabb szintű szolgáltatások nyújtására ösztönöz, és amely egyúttal a modern állam által biztosított közszolgáltatások minőségének garanciája”. A miniszteri álláspontban foglaltak szerint az Országgyűlés 2019 novemberében mindezekre tekintettel döntött úgy, hogy „az állam 2020. július 1-jétől a szakképző intézmények alkalmazottait munkaviszonyban foglalkoztatja tovább, megteremtve ezzel a szakképzésben a munkavállalókra vonatkozó jogokon és kötelezettségeken alapuló állami foglalkoztatáspolitikai feltételeit”.

- [71] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – bár az elmúlt évtizedekben a különböző jogviszonyok speciális jellemzői alapján, az azokból fakadó követelmények és elvárások teljesítése érdekében különböző, adott esetben külön törvény(ek)ben is szabályozott foglalkoztatási formák, jogviszonyok kerültek kialakításra [vö. pl. az indítványozó által is idézett 8/2011. (II. 18.) AB határozat IV. részében tett megállapításokkal] – nem az alapvető jogok körébe tartozó kérdés, hogy az állami intézményekben milyen jogviszonyban kerülnek az ott foglalkoztatottak alkalmazásra. (Megjegyzendő ezzel összefüggésben, hogy az állami szerveknél, illetve az állam által fenntartott – akár oktatási – intézményekben az ott foglalkoztatottak korábban is és jelenleg is többféle jogviszonyban [a kormánytisztviselői, közalkalmazotti szolgálati jogviszonyok mellett az Mt. szerinti munkavállalóként is] kerültek és kerülnek jelenleg is alkalmazásra.) A nem alapjogokra vonatkozó megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében pedig az Alkotmánybíróság fentebb idézet gyakorlata alapján annak van jelentősége, hogy a megkülönböztetésnek tárgyilagos mérlegelés szerint van-e ésszerű indoka; azaz nem önkényes-e.
- [72] Az Szkt. – fenntartóra tekintet nélkül – valamennyi szakképző intézményben azonosan írja elő az Mt. szerinti munkaviszonyt, mint a továbbiakban az ott dolgozók foglalkoztatására irányuló alapvető jogviszonyt. A szabályozás tehát az egyes szakképző intézmények más alkalmazottaihoz és egymáshoz képest sem tesz különbséget az oktatók között. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a köznevelés rendszerétől az indítványozók által kifogásolt törvény rendelkezései által immár leválasztottan működő szakképzés rendszerében dolgozók vannak egymással összevethető helyzetben (homogén csoport). A köznevelési intézmény(ek) alkalmazottaival a törvény hatálybalépését követően – az eltérő szabályozási koncepció és a korábbiól különböző rendszerben működő szakképzés megvalósítására irányuló jogalkotói szándék alapján – ezen foglalkoztatotti kör nincsen összehasonlítható helyzetben. A köznevelési alapfeladatot (is) ellátó többcélú szakképző intézmény Nkt. szerinti formában működő önálló intézményegysége (gimnázium, kollégium, általános iskola stb.) esetében pedig az Nkt. szerinti pedagógus munkakörnek megfelelő életpályamodell előírásai érvényesülnek az Szkt. 40. § (1) bekezdés d) pontja alapján. Mindezekre tekintettel a köznevelés rendszerében foglalkoztatott pedagógusokkal való összevetésben nem merülhet fel a hátrányos tartalmú megkülönböztetés vizsgálata az indítványozók által felhozott érvek alapján.
- [73] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a szakképző intézmény fenntartója nem jogosult a törvény erejénél fogva támogatásra. Az Szkt. indítványozók által is hivatkozott 109. § (2) bekezdése alapján azonban a fenntartói megállapodással rendelkező fenntartó a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott támogatásra jogosult az általa fenntartott szakképző intézményben ellátott szakképzési alapfeladatra tekintettel. A Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény 41. §-a, valamint a részletes szabályokat tartalmazó 8. melléklete pedig arról rendelkezik, hogy – az Nkt. mellett – az Szkt. rendelkezései alapján a központi költségvetés a nemzetiségi önkormányzati, az egyházi jogi személy és a magán szakképző intézmény fenntartójának is költségvetési támogatást biztosít. A nem állami fenntartású szakképző intézményben foglalkoztatott pedagógusok, oktatók bérkiadásaihoz a központi költségvetés 2013/2014-es tanévtől folyamatosan biztosítja az ún. átlagbéralapú támogatást, továbbá a nemzetiségi önkormányzat, a bevett egyház által fenntartott nevelési-oktatási intézmény és pedagógiai szakszolgálati intézmény gyermekei, tanulói után járó működési támogatást.
- [74] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók által felhozott érvek alapján nem állapítható meg a támadott jogszabályi rendelkezéseknek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével való ellentéte.

[75] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2021. június 29.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1042/2020.

• • •