

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

11/1824-0/2016

2016 NOV 07.

1	Kezelőiroda:
16 db	

Ikt. sz.: 333-6/2016.

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pontja alapján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bek. c) pontjában foglaltak

Pedagógusok Szakszervezete nevében a következő

alkotmányjogi panaszt

nyújtom be: A tárgykörben benyújtott, a mellékletben felsorolt alkotmányjogi panaszokat fenntartom.

1. Kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, miszerint a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kjt-Vhr.) 39/K. §-a ellentétes az Alaptörvény

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

- II. cikk első mondatával: „Az emberi méltóság sérthetetlen. (...)”

- XV. cikk (2) bekezdésével: „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.”

- XXIV. cikk (1) bekezdésével: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

- XXVIII. cikk (7) bekezdésével: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”

2. Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést a hatályba lépés napjára, 2016. október 28-ra visszamenőleg

semmisítse meg.

Indokolás

I.

A támadott rendelkezések

„39/K. § (1) A Pedagógus I. fokozatba besorolt

a) köznevelési intézményben pedagógus-munkakörben, pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben,

b) nevelési-oktatói intézményben pedagógus szakképzettséggel rendelkező nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben,

c) a Gyvt. hatálya alá tartozó intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatott személy, akinek 2016. szeptember 1-jén a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzéséig hét év vagy annál kevesebb ideje van hátra, vagy öregségi nyugdíjra jogosult, 2017. január 1-jén Pedagógus II. fokozatba és a Kjt. alapján közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek minősülő, továbbá a fizetési fokozat megállapításánál beszámítandó idő szerinti kategóriába kerül besorolásra, kivéve, ha korábban sikertelen minősítési eljárásban vett részt. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni a 2017. január 1-jét követően létesített foglalkoztatási jogviszonyok esetén is.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelő foglalkoztatott, aki a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításáról, valamint az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központtról szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 324/2016. (X. 27.) Korm. rendelet hatálybalépését megelőzően sikertelen minősítési eljárásban vett részt, az OH-hoz 2016. november 15-éig írásban benyújtott kérelemmel jelentkezhet rendkívüli minősítési eljárásban való részvételre. A jelentkezési határidő jogvesztő. Az OH a portfólió feltöltésére szolgáló informatikai hozzáférést 2016. november 20-ától biztosítja, amelytől számított negyvenöt napon belül kell a rendkívüli minősítési eljárásra határidőben jelentkezett pedagógusnak a portfólióját feltölteni. A portfólió feltöltésénél hiánypótlásra nincs lehetőség.

(3) A portfóliót hiánytalanul feltöltő pedagógus számára az OH a rendkívüli minősítési eljáráshoz kapcsolódó óra, foglalkozás látogatást legkésőbb 2017. március 14-éig szervezi meg és sikeres minősítési eljárás esetén a pedagógus részére 2017. április 30-áig kiállítja a tanúsítványt.

(4) Sikeres minősítési eljárás alapján a pedagógust 2017. január 1-jei visszamenőleges hatállyal kell besorolni Pedagógus II. fokozatba.

(5) Ha a portfóliót hiánytalanul feltöltő pedagógus számára a rendkívüli minősítési eljáráshoz kapcsolódó óra, foglalkozás látogatásra a pedagógus önhibáján kívül eső okok

miatt nem kerül sor a (3) bekezdésben foglalt határidőig, akkor az OH a minősítési eljárást 2017. június 15-éig megszervezi és sikeres minősítési eljárás esetén kiállítja a tanúsítványt.

(6) A sikeres minősítési eljárás alapján az OH

a) a 2017. április 30-áig tanúsítványt szerzett pedagógus munkáltatóját 2017. április 30-áig,

b) a 2017. június 15-éig tanúsítványt szerzett pedagógus munkáltatóját 2017. június 15-éig **értesíti.**

II.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának joga, a személyes érintettség

1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti kivételesen az, akinek az Alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

2. A Pedagógusok Szakszervezete jelen ügyben egyik tagja ... képviselőként jár el. Az érintett a Kjt-Vhr. rendelkezései alapján Pedagógus I. fokozatba van besorolva. Nevezettnek 2016. szeptember 1-jén a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hét évnél kevesebb ideje van hátra. Az Oktatási Hivatal a minősítési eljárását sikertelennek minősítette. Ebből adódóan nem alkalmazhatók reá nézve azok a rendelkezések, amelyek lehetővé tették a Pedagógus I. fokozatba besorolt, nyugdíj előtt álló pedagógusok minősítési eljárás nélküli besorolását a Pedagógus II. fokozatba.

3. A Pedagógusok Szakszervezete a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 272. § (7) bekezdése alapján látja el a vele tagsági jogviszonyban álló személyek képviselőként az Alkotmánybíróság előtt.

III.

Az Alaptörvény-ellenesség részletezése

A jogállamiság sérelme

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

A támadott rendelkezés

- hatályba léptetése nem felel meg a jogszabály hatályba léptetésével szemben támasztott követelményeknek,
- a normavilágosság követelményének, továbbá
- a visszamenőleges hatályú szabályozás tilalmába ütközik.

A kellő idő hiánya

1. 324/2016. (X. 20.) Korm. rendelettel megállapított rendelkezések helyébe, a támadott rendelkezés a 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelettel épült be a Kjt-Vhr. szövegébe. A kihirdetést követő napon, 2016. október 28-án hatályba is lépett. Ez a határidő nem vitathatóan elégtelen ahhoz, hogy a jogalkalmazók megismerjék és megértsék a benne foglaltakat. A módosító kormányrendelet egészét vizsgálva, a minősítési eljárás számos rendelkezése megváltozott. Az érintett körbe tartozóknak abban a kérdésben kell állást

foglalniuk, hogy milyen továbblépési lehetőségük van annak következtében, hogy egy új, azonnal hatályba lépő rendelkezés alapjaiban változtatta meg a nyugdíjhoz közel állók minősítési rendszerét.

2. Az Alkotmánybíróság több alkalommal, így a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában is foglalkozott ezzel a kérdéssel. Az Alkotmánybíróság kimondta, „az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatályba lépésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB-határozatában foglalta össze. Ebben kimondta, hogy a hatályba lépés időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon

- a) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására;
- b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

3. A támadott rendelkezés alapján az érintett körbe tartozóknak tizenöt nap áll rendelkezésre ahhoz, hogy írásban benyújtott kérelemmel jelentkezzenek a rendkívüli minősítési eljárásban való részvételre. E határidő azt feltételezi, hogy minden pedagógus állandó jelleggel figyelemmel kíséri a köznevelésben történő foglalkoztatás szabályainak a változását. Ez azonban nem várható el senkitől. Nem veszi figyelembe a módosítás azt sem, hogy a 2016/2017. tanév rendjéről szóló 12/2016. (VI. 27.) EMMI rendelet 6. § (1) bekezdése szerint 2016. október 28-ától 2016. november 7-éig tanítási szünet van. Így azok, akiknek nincs otthon számítógépük, nem is juthatnak hozzá a megváltozott jogszabályok megismeréséhez. Ráadásul a támadott rendelkezések írásban benyújtott kérelemhez kötik az eljárásban való részvételt, ahelyett, hogy az Oktatási Hivatal kötelezné arra, hogy értesítse az érintett körbe tartozókat, akár közvetlenül, akár az intézményvezető útján.

4. A kellő idő hiányára történő hivatkozás szoros kapcsolatban áll a normavilágosság követelményével, nevezetesen a támadott rendelkezésnek azokkal az előírásaival, amelyek kizárják az automatikus átsorolás lehetőségéből azt, aki korábban sikertelen minősítési eljárásban vett részt. Ez a fogalom ugyanis utóbb került be a Kjt-Vhr-be, és rendelkezései a beépítését követően megváltoztak.

A normavilágosság követelményeinek sérelme

1. A törvény és a kormányrendelet "összeütközése"

a) A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény [a továbbiakban: Köznev. tv.] megváltoztatta a pedagógus-munkakörben, pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatottak illetményének, illetőleg munkabérének megállapítására vonatkozó szabályokat. E változás lényege, hogy bevezetett egy minősítési rendszert, melynek alapján minden pedagógust – függetlenül attól, hogy munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatják – a köznevelési törvényben meghatározott fokozatokba kell besorolni. Az új rend kialakításánál nem lehetett figyelembe venni a pedagógusok megszerzett szakmai tapasztalatait, meglévő diplomáit. 2013. szeptember 1-jén a legalább két éves szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus-munkakörben foglalkoztatottakat az első minősítés befejezéséig Pedagógus I. fokozatba kellett besorolni. A besorolás azzal a kötelezettséggel párosult, hogy a Pedagógus I. fokozatból - minősítési eljárás alapján és eredményeképpen - át kell lépni a Pedagógus II. fokozatba. Amennyiben e

kötelezettségnek nem tesz eleget a pedagógus, foglalkoztatási jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik.

b) Nem vonatkozott azonban a minősítési kötelezettség arra a pedagógus-munkakörben, pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatottra, aki a 2013. szeptember 1-jétől számított tizedik tanév végéig eléri a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt. Igaz, ezek a pedagógusok az új besorolási szabályok alapján elvesztették mindazokat az előnyöket, amelyeket a korábbi besorolási rendben a besorolásnál figyelembe vehető második és további szakképzettség alapján, illetve a pedagógus-szakvizsga megszerzésével szereztek. Az érintettek nyugdíjba vonulásukig – leszámítva a két éves szakmai gyakorlattal sem rendelkezők besorolására szolgáló Gyakornoki fokozatot – a legalacsonyabb fokozatba sorolva láthatták el feladataikat. Ezért nyilván sokukban megvolt a szándék, hogy önként részt vesznek a minősítési eljárásban. [Köznev. tv. 97. § (20) bek., (21) bek.]

c) A támadott rendelkezés nem hozható összhangba a köznevelésről szóló törvénynek azokkal az előírásaival, amelyek meghatározott életkor után mentesítik a minősítési eljárásban való részvétel alól az érintettet. A mentesített személy saját elhatározása alapján bekapcsolódhat a minősítési eljárásba, azonban ennek elmulasztása, illetőleg sikertelensége nem járhat a foglalkoztatási jogviszony megszűnésének következményével. Bármilyen szankció alkalmazására pedig csak akkor kerülhet sor, ha az ismert volt a jelentkezést megelőzően. Az értelmezési nehézséget az okozza, hogy a sikertelen eljárás fogalom utólag került be a kormányrendeletbe, s ráadásul a beépítését követően meg is változott a szabályozás.

d) A köznevelésről szóló törvény meghatározza a pedagógus minősítés rendszerének feladatmegosztását. A pedagógusok minősítő vizsgáját és minősítési eljárását az Oktatási Hivatal szervezi. A pedagógus tevékenységét azonban nem az Oktatási Hivatal értékeli, hanem egy e célra létrehozott bizottság. Az Oktatási Hivatal érdemi döntés meghozatalára nem kapott törvényi felhatalmazást. A Kjt-Vhr. időközi módosításai azonban elvonták a bizottság döntési jogosítványait és átadták az Oktatási Hivatalnak. [Köznev. tv. 64. § (6) bek., (9) bek.]

e) Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a normavilágosság követelményével, mint a jogbiztonság elengedhetetlen részével. A 43/2012. (XII. 20.) AB határozat összefoglalta az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatát, értelmezését: „A jogállam minőségének nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. (...) Az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” A minősítési eljárás rendelkezéseinek többszöri átírása, gyökeres megváltoztatása, az újabb és újabb rendelkezések azonnali hatályú hatályba léptetése, a már folyamatban lévő ügyekre történő kiterjesztése azzal a következménnyel jár, hogy az érintettek képtelenek megismerni és megérteni, mely időpontban, milyen előírások alapján kell dönteniük, eljárniuk. Különösen súlyossá teszi a helyzetet, hogy a minősítési eljárás lényegét nem is jogszabály, hanem jogon kívüli eszköz – Kjt-Vhr. 9. § (6) bek. – „szabályozza. Ez az útmutató is az elmúlt időszakban több alkalommal megváltozott.

Az értelmezési zavarokat okozó változások bemutatása

1. Az „eredeti állapot” bemutatása

a) Az eredeti, 2013. augusztus 30-án megjelent rendeleti szövegből még annyit lehetett megállapítani, hogy a minősítési eljárás eredményeként a minősítő bizottság „megfelelt” vagy „újabb minősítés szükséges” döntést hozott. [Kjt-Vhr. 3. § (2) bek.]

b) Kiolvasható még az is, hogy a pedagógus a jelentkezéssel egyidejűleg feltölti a portfólióját az OH által kialakított és üzemeltetett informatikai rendszerbe. A minősítési eljárás során a minősítő bizottság áttekinti és értékeli a portfóliót és a többi dokumentumot. A pedagógus „megfelelt” minősítést akkor kaphatott, ha az értékelés alapján legalább hetvenöt százalékot ért el. [Kjt-Vhr. 3. §, 10-12. §]

c) A minősítési eljárás eredményeként a minősítő bizottság a következő döntéseket hozhatja: „Megfelelt” vagy „Újabb minősítés szükséges”. A megismételt minősítési eljárás eredményeként a következő döntések hozhatók: „Megfelelt” vagy „Nem felelt meg”. [Kjt-Vhr. 3. §, (1)-(4)]

d) Az átmenetet meghatározó rendelkezések nem utalnak azokra a lehetőségekre, amelyekkel a minősítésre nem kötelezettek élhetnek. A megjelent rendelkezések a kötelező minősítési rendet kívánták beindítani:

- A 2013. szeptember 1-jén Pedagógus I. fokozatba besorolt, több mint nyolc év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus minősítési eljárása során 2013. szeptember 1. és 2018. június 30. között a 3. § (1) bekezdésében meghatározott, a minősítési eljárásra történő jelentkezéshez szükséges szakmai gyakorlat időtartamára vonatkozó szabályt nem kell alkalmazni. A 2013. szeptember 1-jén Pedagógus I. fokozatba besorolt, több mint nyolc év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus először 2014-ben kezdeményezheti a minősítési eljárást.

- A pedagógus-szakvizsgával és tizennégy év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus 2014. április 30-áig kérelmezheti a Pedagógus II. fokozatba 2015. január 1-jével történő besorolását. A kérelem alapján a besorolás további feltétele, hogy a pedagógus 2014. április 30-áig feltöltse portfólióját a miniszter által kijelölt, az OH által kialakított és üzemeltetett informatikai támogató rendszerbe. A Pedagógus II. fokozatba be kell sorolni azt, akinek a portfóliója tartalmazza a 8. §-ban foglaltakat. Az eljárást az OH szervezi.

- A 2015. január 1-jén ideiglenesen Pedagógus II. fokozatba besorolt pedagógus legkésőbb 2018. december 31-éig a 3. § szerinti minősítési eljárásban köteles részt venni. Ha erre a megjelölt időpontig nem kerül sor, a Pedagógus II. fokozatba való ideiglenes besorolását elveszti, és 2019. január 1-jétől újra Pedagógus I. fokozatba kell besorolni. [Kjt-Vhr. 36. § (2)-(4) bek.]

e) Az eredeti kormányrendelet nem tartalmaz előírást a nyugdíjhoz közel álló pedagógusokra, és nem alkalmazza a sikertelen minősítési eljárás értékelési fogalmat. Azt a következtetést, miszerint az eljárás alóli mentesség megszűnik, ha valaki önként jelentkezik az eljárásra, nem lehetett kiolvasni a joganyagból. Ennek kimondására egyébként kormányrendelet nem is alkalmas.

2. A 2015. április 17. utáni helyzet bemutatása

a) Ezzel a rendelettel, 2015. április 17-ei hatályba lépéssel, visszamenőleges hatállyal került be a kormányrendeletbe, hogy a pedagógus a jelentkezés évének november 30. napjáig feltölti a portfólióját az OH által működtetett informatikai támogató rendszerbe. Ha a pedagógus e határidőre nem tölti fel portfólióját, az OH - minősítő bizottság kirendelése nélkül - állapítja meg a minősítő vizsga, a minősítési eljárás sikertelenségét, és kiállítja erről a tanúsítványt. Ha a portfólió feltöltése nem teljes körűen történt meg, azonban a szakmai önéletrajz, az eredetiségnyilatkozat – ha szükséges –, az intézményvezetői munkáltatói igazolás, a pedagógust foglalkoztató intézmény intézményi környezetének rövid bemutatása, a szakmai életút értékelése, valamint a nevelő-oktató munka alapidokumentumai hiánytalanul feltöltésre kerültek, a minősítő bizottság elnökének felszólítására a portfólióvédést megelőző huszonötödik és huszadik nap között lehetősége van a pedagógusnak a hiányzó dokumentumokat pótolni. Ha ezen dokumentumok bármelyike ismételtelen nem vagy hiányosan kerül feltöltésre, akkor az OH - minősítő bizottság kirendelése nélkül - állapítja meg a minősítő vizsga, a minősítési eljárás sikertelenségét és kiállítja erről a tanúsítványt.

b) A 89/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet, 2015. április 17. hatályba lépési nappal, visszamenőleges hatállyal előírta, hogy az a pedagógus, aki a 2015. évi minősítési eljárásra jelentkezett, de 2014. november 30-áig nem töltötte fel a portfólióját az OH által működtetett informatikai támogató rendszerbe, az a módosító rendelet hatályba lépését követő harmincadik napig eleget tehet ennek a kötelezettségének. Ha a pedagógus e határidőre nem tölti fel portfólióját, az OH minősítő bizottság kirendelése nélkül állapítja meg, hogy a minősítési eljárás sikertelen. Ugyancsak így jár el az OH, ha a portfólió feltöltése nem teljes körű, és a minősítő bizottság elnökének felszólítására a portfólióvédést megelőző huszonötödik és huszadik nap között a pedagógus a hiányzó dokumentumokat nem pótolja. Az új rendelkezésekből megállapítható, hogy az Oktatási Hivatal tanúsítványt állít ki a minősítési eljárás sikertelenségéről akkor is, ha a pedagógus a díjfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget, vagy a portfóliót vagy a pályázatot nem töltötte fel, vagy a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, illetve a bíráló bizottság megállapította, hogy a pedagógus az eredetiségnyilatkozatban vállalt kötelezettségét megsértette. [Kjt-Vhr. 11. § (8) bek., 39/B. § (2) bek.]

c) Az eredetiségnyilatkozat ekkor jelenik meg a kormányrendeletben.

d) A kormányrendelet ebben az időszakban még jogorvoslati eljárásra történő rendelkezéseket nem tartalmazott. [Kjt-Vhr. 11. § (8) bek.]

e) A rendelkezéseket a 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet módosította 2016. július 30-i hatályba lépéssel, visszamenőleges hatállyal.

3. A 2015. szeptember 9. utáni helyzet bemutatása

a) A pedagógusok előmeneteli rendszeréről szóló kormányrendelet minősítési eljárásra vonatkozó előírásait gyökeresen változtatta meg a 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet, amely 2015. szeptember 9-én visszamenőlegesen lépett hatályba. Ez a módosítás újrafogalmazta a portfólió tartalmát, a minősítési eljárásra történő jelentkezés rendjét, a minősítési eljárás lebonyolítását. Itt jelent meg először egyértelműen a nem kötelező minősítési eljárásban való részvételre jelentkező pedagógus minősítési tervbe való felvételének lehetősége. Ez a módosítás tette lehetővé a panasz eljárás lefolytatását a minősítő bizottság döntéseivel

összefüggésben. Ez a módosítás vezette be azt is, hogy az első minősítési eljárás minden esetben díjtalan.

b) E módosítással került be a kormányrendeletbe, hogy a minősítési eljárást meg kell szüntetni, ha a pedagógus jogszabályi feltételek hiányában nem szerepelhetett volna minősítési tervben, vagy nem felel meg a foglalkoztatás jogszabályi követelményeinek. Továbbá, ha a pedagógus díjfizetési kötelezettségeinek határidőben nem tett eleget, vagy a portfólióját nem vagy hiányosan töltötte fel, és a hiánypótlásnak nem tett eleget, vagy az eredetiségnyilatkozatban vállalt kötelezettségeit megszegte. Az Oktatási Hivatal megállapíthatta a minősítési eljárás sikertelenségét, ugyancsak visszamenőlegesen alkalmazva ezeket az előírásokat. Nincs szó arról, hogy a megszüntetésről és a sikertelenségről tanúsítványt kell kiállítani. Ez azért lényeges, mivel a tanúsítvány kiadásával záruló minősítési eljárás sikertelensége esetén van lehetőség panasszal élni. Így az Oktatási Hivatal döntése elleni jogorvoslati eljárás lehetősége nem olvasható ki a kormányrendeletből.

c) Tovább bővült a sikertelen eljárás Oktatási Hivatal általi megállapításának lehetősége, anélkül, hogy a jogorvoslat kérdése rendeződne. Az új rendelkezések szerint a minősítő vizsgát, a minősítési eljárást meg kell szüntetni, ha

a) az OH vagy a minősítő bizottság az eljárás bármely szakaszában észleli, hogy a pedagógus a jogszabályi feltételek hiányában nem szerepelhetett volna a minősítési tervben, vagy a pedagógus munkakörben való foglalkoztatás jogszabályi követelményeinek nem felel meg,

b) a pedagógus a jelentkezést a 10/A. § (2) bekezdése alapján, legalább két hónapja folyamatosan fennálló keresőképtelenségére tekintettel visszavonta,

c) a foglalkoztatási jogviszony szünetelése meghaladta a hat hónapot,

d) a pedagógus foglalkoztatási jogviszonya a minősítő vizsga, vagy a minősítési eljárás személyes megjelenését igénylő eseményét megelőzően, - a pedagógus munkakörben történő további foglalkoztatás céljából történt áthelyezés esete kivételével - megszűnt,

e) a pedagógus a díjfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget,

f) a pedagógus a portfóliót nem töltötte fel vagy a hiánypótlásra való felhívásnak határidőben nem tett eleget, vagy

g) a minősítő bizottság megállapította, hogy a pedagógus a portfólió részét képező eredetiségnyilatkozatban vállalt kötelezettségét megsértette.

(2) Az OH az (1) bekezdés a) pontjában, valamint e)-g) pontjában foglalt esetben a minősítő vizsga, minősítési eljárás sikertelenségét állapítja meg.

(3) A megszüntetésről az OH az informatikai rendszeren keresztül, a döntés okának megjelölésével haladéktalanul értesíti a pedagógust és az intézményvezetőt. [Kjt-Vhr. 12/C. §]

4. A 2016. szeptember VII. 30. utáni helyzet bemutatása

Ismét változott a sikertelen eljárás szabályozása. A minősítő vizsgát, a minősítési eljárást, valamint a bírálati eljárást meg kell szüntetni, ha

a) az OH vagy a minősítő, illetve bíráló bizottság az eljárás bármely szakaszában észleli, hogy a pedagógus a jogszabályi feltételek hiányában nem szerepelhetett volna a minősítési tervben - ideértve azt az esetet is, ha a vezetői, magasabb vezetői feladatok ellátáshoz kapcsolódó programot megvalósítani kívánó pedagógus vezetői, magasabb vezetői megbízása az eljárás alatt bármely okból megszűnik -, vagy a pedagógus munkakörben való foglalkoztatás jogszabályi követelményeinek nem felel meg,

b) a pedagógus a nem kötelező minősítési, bírálati eljárásra történt jelentkezését - a 10/A. § (2) bekezdése alapján, legalább két hónapja folyamatosan fennálló keresőképtelenségére vagy hozzátartozója tartós ápolására hivatkozással - visszavonta,

c) a foglalkoztatási jogviszony szünetelése meghaladta a hat hónapot, kivéve minősítő vizsga és kötelező minősítési eljárás esetén, vagy

d) a pedagógus foglalkoztatási jogviszonya a minősítő vizsga vagy a minősítési, bírálati eljárás személyes megjelenését igénylő eseményét megelőzően - a pedagógus munkakörben történő további foglalkoztatás céljából történt áthelyezés esete kivételével -, megszűnt.

(2) Az OH tanúsítványt állít ki a minősítő vizsga, minősítési eljárás, bírálati eljárás sikertelenségéről akkor is, ha

a) a pedagógus az eljárási díjfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget,

b) a pedagógus a portfóliót vagy a pályázatot nem töltötte fel vagy - portfólió esetén - a hiánypótlásra való felhívásnak határidőben nem tett eleget, vagy

c) a minősítő vagy a bíráló bizottság megállapította, hogy a pedagógus a portfólió, pályázat részét képező eredetiségnyilatkozatban vállalt kötelezettségét megsértette. [Kjt-Vhr. 12/C. §]

5. Összegezés

a) Jól érzékelhetően a minősítési rendszer szabályai annyit és oly módon változtak meg, hogy kideríthetetlen, mikor és milyen jogcímen vált sikertelenné a minősítési eljárás. Minden módosítással újabb jogcímek kerültek be a lehetséges okok közé. A sikertelen eljárás kapcsán hozott döntés elleni jogorvoslat kérdése tisztázatlan a jelenlegi hatályos szöveg szerint is. Nehezen értelmezhető, hogy az Oktatási Hivatal által mely esetekben kell tanúsítványt kiállítani, és amely esetekben nem kell tanúsítványt kiállítania.

b) A tanúsítvány mint döntési forma sincs tisztázva, hiszen nem állapítható meg, hogy az érintett milyen jogorvoslattal élhet egy hivatal által, tanúsítvány formájában meghozott döntés ellen. A tanúsítvány mint forma, nem tartalmazhatja azokat a garanciális kellékeket, amelyekkel rendelkeznie kell minden hivatal által kibocsátott döntésnek, különösen akkor, ha annak olyan következményei vannak, mint a sikertelen eljárást megállapító tanúsítványnak.

c) A bemutatott joganyagból megállapítható az is, hogy a sikertelenség megállapítására sor kerülhetett „értesítés” formájában is. Ez még kevésbé értelmezhető, mint a tanúsítvány kiállítása.

A visszamenőleges hatály tilalmába ütközés

1. A támadott rendelkezés utólag szankcionál egy olyan magatartást, eljárást, amelynek következményei nem voltak ismertek az érintett előtt akkor, amikor jelentkezett a minősítési eljárásra. Az automatikus átsorolásból történő kizárás - mint jogkövetkezmény -, akkor fűződik a sikertelen minősítési eljáráshoz, ha az érintett – az egyébként vitatható – sikertelenség bekövetkeztekor tisztában lett volna azzal, hogy milyen következményei lehetnek az Oktatási Hivatal által meghozott döntésnek, illetve kibocsátott tanúsítványnak. Amennyiben ezeknek az információknak a birtokában az érintett nem tesz meg minden tőle telhetőt, hogy a minősítési eljárás sikerrel járjon, helye lehet annak, hogy ehhez a magatartáshoz jogkövetkezmény kapcsolódjon.

2. Az Alkotmánybíróság a 365/B/1998. AB határozatában hívta fel a figyelmet arra, lehetséges, hogy egy jogszabály formális, jövőre nézve történő hatályba léptetése ellenére az érintettek számára tartalmában visszamenőleg állapít meg kötelezettséget, vagy hozza őket hátrányosabb helyzetbe.

3. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával foglalkozott az Alkotmánybíróság a 7/2016. (IV. 6.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság – korábbi határozataiban meghatározott iránymutatásait fenntartva – ebben a határozatában is leszögezte, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel. A határozati indokolása visszautal a 10/2014. (IV. 4) AB határozat indokolásának [18] bekezdésében található állásfoglalásra, miszerint: „jogszabály a hatályba lépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

Az emberi méltóság sérelme

1. A támadott rendelkezés különbséget tesz a nyugdíj előtt álló, pedagógus-munkakörbe tartozók között. Erre a csoportra jellemző, hogy jogszabályban meghatározott időn belül megszerzik az öregségi teljes nyugdíjra való jogosultságot. További jellemző, hogy a pedagógusok életpályáját meghatározó törvényi rendelkezések alapján mentesültek a minősítési eljárásról való részvétel alól. Ez a két elem a törvényben meghatározott csoportképző elem.

2. A támadott rendelkezés az egységes (homogén) csoportot megbontja. A különbségtétel alapja, hogy az érintett csoportba tartozó önként bekapcsolódott a minősítési eljárásba, és sikertelennek minősült. A kormányrendelet megbontotta a törvényben meghatározott egységes (homogén) csoportot.

3. Az Alaptörvény II. cikk és az Alaptörvény XV. cikk kapcsán az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az alapjognak nem minősülő, egyéb jogra vonatkozóan a személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége megállapítható, amennyiben a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával. Ez a helyzet, amikor azonos (homogén) csoportba tartozók között a jogszabály megkülönböztetést tesz anélkül, hogy annak tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka lenne. Ez a megkülönböztetés önkényes.

4. A támadott rendelkezés önkényes, mivel nem veszi figyelembe, hogy azokat hozza hátrányos helyzetbe, akik nem éltek azzal a lehetőséggel, hogy az öregségi teljes nyugdíj megállapításáig hátra lévő tíz évben a Pedagógus I. fokozatban, mint pedagógus nevelő-oktató munkát végezhetnek. Így azok, akik nem vállalkoztak a megmérettetésre, belenyugodtak abba, hogy nyugdíjazásukig nem vesznek részt a minősítési eljárásban a Pedagógus II. fokozatba kerülnek. Egy adott közösségben, ahol mindenki ismer mindenkit súlyosan sérül annak az emberi méltósága, akiről köztudomásúvá válik, hogy bár megfelelne a feltételeknek, mégsem léphet a magasabb fizetési fokozatba, mert "megbukott". Nem mellékesen olyan emberekről van szó, akik több évtizedet töltöttek el a pedagógus pályán. Nem szükséges bővebben ecsetelni, milyen megalázó helyzetbe kerültek mindazok, akikről egy hivatal lényegében azt mondta ki, hogy az eddigi sikeresnek hitt pedagógus tevékenységük megerősítésre szorul.

5. Az Alkotmánybíróság számos határozata – összefoglalóan a 14/2014. (V. 13.) AB határozat indokolásának [32] pontja – mutatott rá arra, hogy a „hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni (...) Az egyenlőség követelménye a jog által egyenlőként való

kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogból való egyenlő részesedését méri. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor Alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

6. Jelen vitatott helyzetben nem hozható fel érv amellett, hogy meghatározott szabályozás alá eső csoportnak a tagja a többiekhez képest hátrányos helyzetbe kerüljön annak következtében, hogy saját elhatározásából bekapcsolódott egy olyan eljárásba, amelyben való részvétel alól felmentést kapott.

A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme

1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határon belül intézzék.”

2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése akként rendelkezik: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”

a) Jelen szabályozás kapcsán az Alkotmánybíróság 19/2015. (VI. 15.) AB határozatában kifejtett indokokra lehet támaszkodni. Az Alkotmánybíróság az itt említett határozatában mutatott rá arra, hogy a tisztességes eljárás alkotmányos követelményéből következik a bírói jogvédelem lehetősége. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz fordulás jogát.

b) A támadott rendelkezés nem nyújt lehetőséget ahhoz, hogy az érdekelt vitassa a kizáró feltétel fennállását. A támadott rendelkezés a visszamenőleges hatályú szabályozás tilalmának megszegésére vonatkozó megállapításban kifejtettek szerint egy pontosan körül nem határolható döntés megkérdőjelezhetetlenségére építve zár ki a feltétel nélküli átsorolás lehetőségéből olyan személyeket, akik más feltételek alapján egyébként jogosulttá válnának arra, hogy e megoldás hatálya alá tartozzanak.

3. A támadott paragrafus (1) bekezdés c) pontjának utolsó mondata: „Ezt a rendelkezést kell alkalmazni a 2017. január 1-jét követően létesített foglalkoztatási jogviszonyok esetén is.” a gyakorlatban kizárja a további eljárási lehetőségét azok elől, akik a sikertelen minősítési eljárás miatt nem kerülhettek a Pedagógus II. fokozatba 2017. január 1-jén. A paragrafus (2) bekezdésében szabályozott eljárás ugyanis egyszeri és megismételhetetlen.

4. A támadott paragrafus (2) bekezdése szerint a jelentkezési határidő jogvesztő. Ez az előírás, különös tekintettel a támadott rendelkezés megjelenésének időpontjára és hatályba léptetésére, valamint a rövid határidőre, sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. A korábban jelzettekre tekintettel lényegében néhány nap áll rendelkezésre ahhoz, hogy minden érdekelt megtalálja a módosuló rendelkezéseket, és eleget tegyen a jelentkezési kötelezettségnek. Egy néhány napos betegség, nyaralás, külföldi út azzal a következménnyel jár, hogy az érintett elveszíti a lehetőséget ahhoz, hogy benyújtsa a jelentkezését. A támadott paragrafus (5) bekezdése alapján a határidők meghosszabbítására, az igazolási kérelem benyújtására a lehetőséget meg lehetett volna teremteni.

IV.

Tiszta

1. A Pedagógusok Szakszervezete - az általa képviseltek nevében - nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy a pedagógusok előmeneteli rendszerének eredeti szabályozása nem felelt meg a normavilágosság követelményeinek, mivel nem adott egyértelmű választ arra, hogy a kötelező és a nem kötelező, önkéntes minősítési eljárásban való részvételnek mi az egymáshoz való viszonya, illetőleg milyen következményekkel jár, ha olyan személy kapcsolódik be az önkéntes eljárásba, aki a törvény erejénél fogva mentesült a minősítési eljárás alól.

2. Az eredeti rendelkezések számos bizonytalan megoldást tartalmaztak, - ami érthető, hiszen kipróbálatlanul, előzetes hatásvizsgálatok nélkül, a kellő idő biztosítása nélkül vezettek be egy teljesen új rendszert - ebből adódóan alig néhány hónap után módosítani kellett [99/2014. (III. 25.) Korm. rendelet] a szabályokat. A módosító rendelkezés további felülvizsgálatára is rövidesen sor került [268/2014. (XI. 3.) Korm. rendelet, 221/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet]. E módosításokat további módosítások követték, melynek eredményeképpen az eredeti rendelkezések gyökeresen megváltoztak [89/2015. (VI. 9.) Korm. rendelet, 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet, 418/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet, 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet, 324/2016. (X. 27.) Korm. rendelet].

3. Számos tartalmi kérdést eredetileg útmutatóban "szabályoztak", amely nem kérhető számon senkitől. A módosító rendelkezések hatályba léptetése általában nem felelt meg a kellő idő biztosítására vonatkozó előírásoknak. A módosító rendelkezések nem vették figyelembe a már megkezdett, folyamatban lévő ügyeket sem. A változások nyomon követése lehetetlen feladat elé állította az érintetteket. Az Alaptörvény ellenes jogszabály módosításokból nem érhet hátrány senkit.

4. Az indokolásban kifejtettek alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak adjon helyt, és a megtámadott rendelkezéseket visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

Budapest, 2016. november 4.