

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 35/2017. (XII. 20.) AB HATÁROZATA

a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 39/K. § (1) bekezdése szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 39/K. § (1) bekezdésének „kivéve, ha korábban sikertelen minősítési eljárásban vett részt” szövegrésze, valamint (2)–(7) bekezdései alaptörvény-ellenesek, ezért azokat 2016. október 28-i hatállyal megsemmisíti.

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 39/K. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

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

a) köznevelési intézményben pedagógus-munkakörben, pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben,  
b) nevelési-oktatási 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. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni a 2017. január 1-jét követően létesített foglalkoztatási jogviszonyok esetén is.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Mintegy száz magánszemély indítványozó [közülük egy indítványozó személyesen, míg a többiek a képviselőnkben eljáró Pedagógusok Szakszervezete (1068 Budapest, Városligeti fasor 10.) útján] – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti (közvetlen) – alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságnál. A panaszosok egy része 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 alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kifogásolt rendelkezés 2016. július 30-ára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte, majd a korábbi indítványait – tekintettel 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 szóló 324/2016. (X. 27.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 324/2016. (X. 27.) Korm. rendelet] 3. §-ával 2016. október 28-ától megállapított rendelkezéseire – akként módosították, illetve ezt követően az újonnan érkezett alkotmányjogi panaszokat az indítványozók oly módon terjesztették elő, hogy az alaptörvény-ellenesség megállapítását a Kjt-Vhr. 39/K. § (1) bekezdésének „kivéve, ha korábban sikertelen minősítési eljárásban vett részt” szövegrésze, továbbá a (2)–(7) bekezdései vonatkozásában indítványozták, és egyben a kifogásolt rendelkezések megsemmisítését a hatályba lépés napjára, 2016. október 28-ára visszamenőlegesen kérték. Az indítványok között számos olyan volt, melyek tartalma egymással teljes mértékben megegyezett.

- [2] Mivel az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok ugyanazon jogszabályi rendelkezést, azonos tartalmú kifogásokkal támadják, az Alkotmánybíróság az ügyeket – tárgyi azonosságukra tekintettel – az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – figyelemmel az Ügyrend 34. § (1) bekezdésében foglalt szabályokra – egyesítette, és azokat érdemben bírálta el.
- [3] 2. A fentiek szerint módosított indítványok az elbíráláskor hatályos [azaz a 324/2016. (X. 27.) Korm. rendelet 3. §-ával 2016. október 28-ától megállapított] Kjt-Vhr. 39/K. § (1) bekezdése „kivéve, ha korábban sikertelen minősítési eljárásban vett részt” rendelkezése, valamint annak (2)–(7) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok hatályba lépés napjára, 2016. október 28-ára tekintettel történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését kéri, miután a támadott rendelkezéseket az Alaptörvény számos rendelkezésébe ütközőnek vélnék.
- [4] 2.1. A hivatkozott rendelkezések alaptörvény-ellenességét az indítványozók egyrészt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság elvébe ütközésre hivatkozással, a jogállamiság több követelményének sérelmével összefüggésben állítják.
- [5] 2.2. Az indítványozók a Kjt-Vhr. kifogásolt rendelkezései miatt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét egyrészt a normavilágosság követelményébe ütközés összefüggésében vélték megvalósulni. Az indítványozók utalnak a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvénynek (a továbbiakban: Nkt.) a pedagógusok előmeneteli rendszerére vonatkozó új szabályozására, ezen belül a minősítési rendszer újdonságára. Eszerint nem lehetett figyelembe venni a pedagógusok megszerzett tapasztalatait, meglévő diplomáit, hanem a 2013. szeptember 1-jén a legalább két éves szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus munkakörben foglalkoztatottakat az első minősítés befejezéséig Pedagógus I. fokozatba kellett besorolni, míg a minősítési eljárás és kötelezettség eredményeként lehetett átlépni a Pedagógus II. fokozatba. Amennyiben a pedagógus ezen kötelezettségének nem tett eleget, úgy a pedagógus foglalkoztatási (közalkalmazotti munkaviszonya) jogviszonya megszűn(ik)t. Az említett minősítési kötelezettség azonban nem vonatkozott a pedagógus munkakörben, pedagógiai szakértői, továbbá pedagógiai előadói munkakörben foglalkoztatottakra, akik 2013. szeptember 1-jétől számított tizedik tanév végéig eléri a rájuk irányadó nyugdíjkorhatárt. Ezek a pedagógusok (bár a korábbi besorolási rendben megszerzett előnyöket elvesztették,) nyugdíjba vonulásukig (leszámítva a két éves szakmai gyakorlattal sem rendelkezők besorolására szolgáló gyakornoki fokozatot) a legalacsonyabb fokozatba sorolva láthatják el feladatukat. Az indítványok utalnak ugyanakkor arra, hogy az alacsony fokozat miatt sok érintettben megvolt a szándék a minősítési eljárásban való önkéntes részvételre. Az indítványozók álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések nem állnak „összhangban” az Nkt. érintett rendelkezéseivel, ugyanis a mentesített személy önkéntes elhatározásán alapuló minősítési eljárásban való részvétel „sikertelensége” álláspontjuk szerint nem járhat a foglalkoztatási jogviszonyuk megszüntetésének következményével. Véleményük szerint a normavilágosság sérelmét a kifogásolt rendelkezések azon értelmezési nehézsége okozza, hogy a „sikertelen eljárás” fogalom utólag került be a Kjt-Vhr.-be, ami a beépítését követően is módosult. Másrészt – utalva az Alkotmánybíróság 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban foglaltakra – a normavilágosság sérelmét azért is állították, mert érvelésük szerint a minősítési eljárás szabályainak többszöri átírása, gyökeres megváltoztatása, továbbá az újabb rendelkezések hatályba lépésének azonnali hatálya, valamint a folyamatban lévő ügyekre történő kiterjesztése azzal járt, hogy az érintettek a változásokat, illetve azt, hogy milyen időpontban és milyen szabályok szerint kell eljárniuk, képtelenek megismerni és megérteni. Az indítványozók megemlítik továbbá, hogy a minősítési eljárás lényegét nem is jogszabály, hanem jogon kívüli eszköz, az „Útmutató” szabályozza, amely szintén több alkalommal megváltozott.

- [6] Az indítványozók a normavilágossággal összefüggésben hivatkoznak még az Nkt. minősítési rendszerének feladatmegosztására [lásd: Nkt. 64. § (6) és (9) bekezdései]. Eszerint a pedagógusok minősítő vizsgáját és a minősítési eljárást az Oktatási Hivatal (a továbbiakban: OH) szervezi, míg a pedagógusok tevékenységét egy erre a célra létrehozott bizottság értékeli. Az indítványozók hangsúlyozzák, hogy az OH az erre vonatkozó érdemi döntés meghozatalára nem kapott felhatalmazást, ugyanakkor a Kjt-Vhr. időközi módosításai elvonták a bizottság döntési jogosítványait és átadták azt az OH-nak. Az indítványok a normavilágossággal összefüggésben – részletesen bemutatva a minősítési eljárás változásait – kifogásolják továbbá, hogy a minősítési rendszer szabályai annyit és oly módon változtak, hogy álláspontjuk szerint „kideríthetetlen”, hogy mikor és milyen jogcímen vált sikertelenné a minősítési eljárás, hivatkozásuk szerint annak minden módosítása ugyanis újabb jogcímmel bővítette ki azt. Az indítványozók a normavilágosság sérelmét látják abban, hogy a kifogásolt hatályos rendelkezések folytán tisztázatlan marad a sikertelen eljárás kapcsán hozott döntés elleni jogorvoslat kérdése. Érvelésük szerint a tanúsítvány mint döntési forma sérti a normavilágosság követelményét („sincs tisztázva”), miután a tanúsítvány elleni jogorvoslatra vonatkozó garanciális kellékek a kifogásolt szabályozásban nem kerültek megállapításra, annak ellenére, hogy a sikertelen eljárást megállapító tanúsítványhoz jogkövetkezmény fűződik. Az indítványozók az ún. „értésítés” formájában történő minősítési eljárás sikertelenségének megállapítása folytán is a normavilágosság sérelmét állítják, nézetük szerint annak tartalma ugyanis nem értelmezhető.
- [7] Az indítványozók érvelése szerint a 235/2016. (X. 27.) Korm. rendelet 3. §-ával megállapított 39/K. § (1) bekezdésének „kivéve, ha korábban sikertelen minősítési eljárásban vett részt” rendelkezése, valamint annak (2)–(7) bekezdései azzal, hogy a kihirdetést követő napon, 2016. október 28-án léptek hatályba, nem tettek eleget a megfelelő felkészülési idő („kellő idő”) követelményének. Az indítványozók – utalva az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában kimunkált, valamint a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában megerősített „kellő idő” jogállami követelményére – a módosító kormányrendelet egészével összefüggésben előadták, hogy az a minősítési eljárás számos rendelkezését megváltoztatta, az érintetteknek ezzel összefüggésben (ezen időtartam alatt) kell(ett) állást foglalniuk abban a kérdésben, hogy a gyakorlatilag azonnal hatályba lépő rendelkezések szerint „milyen továbblépési” lehetősége van a nyugdíjhoz közel állóknak az új szabályozás folytán alapjaiban megváltoztatott minősítési rendszerben. Álláspontjuk szerint az azonnali hatálybalépés nem nyújtott megfelelő felkészülési időt számukra ahhoz, hogy megismerjék és megértsék az új szabályozásban foglaltakat. Míg a támadott rendelkezéssel összefüggésben előadták, hogy az érintett körbe tartozóknak tizenöt nap állt rendelkezésükre ahhoz, hogy írásban benyújtott kérelemmel jelentkezzenek a rendkívüli minősítési eljárásban való részvételre. A módosítás továbbá nem vette figyelembe, hogy a 2016/2017. tanév rendjéről szóló 12/2016. (VI. 27.) EMMI rendelet 6. § (1) bekezdése alapján 2016. október 28-tól 2016. november 7-ig tanítási szünet volt, így azok az érintettek, akiknek nincs otthon számítógépük, nem juthattak hozzá a megváltozott jogszabályok megismeréséhez. Érvelésük szerint a jelentkezést tovább nehezítette, hogy a nevezett eljárásban való részvételt a jogszabály írásban benyújtott kérelemhez kötötte, ahelyett, hogy az OH az érintetteket hivatalból az intézményvezetőjük útján értesítette volna.
- [8] Az indítványozók a kifogásolt Kjt-Vhr. rendelkezései folytán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütköztetése kapcsán is kifogásolják. Ennek alátámasztására hivatkoznak a 7/2016. (IV. 6.) AB határozatban, valamint a 10/2014. (IV. 4.) AB határozat indokolása [18] bekezdésében foglaltakra, valamint a 365/B/1998. AB határozat azon megállapítására, mely szerint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik az is, ha egy jogszabály formális, jövőre nézve történő hatályba léptetése ellenére az érintettek számára tartalmában visszamenőleg állapít meg kötelezettséget, vagy hozza őket hátrányosabb helyzetbe. Ezzel összefüggésben előadják, hogy a Kjt-Vhr. támadott rendelkezése(i) utólag szankcionálnak egy olyan eljárást, amelynek következményei nem voltak ismertek az érintettek előtt akkor, amikor jelentkeztek a minősítési eljárásra. Nézetük szerint a sikertelen minősítési eljáráshoz az automatikus átsorolásból történő kizárás csak akkor fűződhetne jogkövetkezményként, amennyiben az érintett az OH döntése és a kibocsátott tanúsítvány jogkövetkezményeivel már a sikertelenség bekövetkeztekor tisztában lett volna.
- [9] 2.3. Az indítványozók az emberi méltóság sérelmével összefüggésben az Alaptörvény II. cikk és az Alaptörvény XV. cikk sérelmét állítják. Érvelésük szerint a támadott rendelkezések észszerű indok nélkül tesznek különbséget azok között a pedagógusok között, akiknek az öregségi teljes nyugdíj megállapításáig tíz év, vagy annál kevesebb van hátra (csoporképző elemként egyrészt a minősítési eljárás alóli mentesülést, továbbá a meghatározott időn belüli öregségi teljes nyugdíj megszerzését jelölve meg). A kifogásolt rendelkezések ugyanis az érintett csoporton belül hátrányosan különböztetik meg azokat, akik önként kapcsolódtak be a minősítési eljárásba és

az sikertelennek minősült. A támadott rendelkezés önkényességét az indítványozók abban látják, hogy az hátrányos helyzetbe hozta azokat a pedagógusokat, akik nem éltek azzal a lehetőséggel, hogy az öregségi teljes nyugdíj megállapításáig hátra lévő tíz évben Pedagógus I. fokozatban végezhetnek pedagógus munkát. Azok ugyanis, akik nem vállalkoztak a megmérettetésre és belenyugodtak abba, hogy nyugdíjazásukig nem vesznek részt a minősítési eljárásban, a kifogásolt szabályozás folytán (automatikusan) a Pedagógus II. fokozatba kerülnek. Míg azok, akik önként vállalták a megmérettetést, ám a minősítési eljárásuk nem sikerült, bár egyébként megfelelnek a feltételeknek, mégsem léphetnek a Pedagógus II. fokozatba. Az indítványozók álláspontja szerint az emberi méltósághoz való joguk sérült ezeknek a pedagógusoknak, mivel egy kis közösségben, amelyben több évtizedet töltöttek el, köztudomásúvá vált, hogy nem léphetett az adott pedagógus magasabb fokozatba, mert „megbukott”. Az indítványok indokolásaikban utalnak a 14/2014. (V. 13.) AB határozat indokolása [32] bekezdésére, amely szerint alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz alkotmányos indok nélkül különbséget. Ezzel összefüggésben az indítványozók kifejtik, hogy nem hozható fel alkotmányos érv amellelt, hogy az azonos csoportba tartozók közül hátrányos helyzetbe kerüljenek azok, akik saját elhatározásukból kapcsolódtak be egy olyan minősítési eljárásba, amely részvétel alól jogszabályi felmentést kaptak.

- [10] 2.4. Az indítványozók végül – megjelölve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, továbbá a XXVIII. cikk (7) bekezdését – a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét a bírósághoz fordulás jogának, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozással is állították. Az indítványozók ezekkel összefüggésben azt kifogásolják, hogy a támadott rendelkezés nem nyújt lehetőséget a kizáró feltétel fennállásának (bíróság előtti) vitatására azok számára, akik egyébként feltétel nélkül kerülnének átsorolásra. Egyben a Kjt-Vhr. 39/K. § (1) bekezdés c) pontjának utolsó mondatával összefüggésben megállapítják, hogy az a gyakorlatban elzárja a további eljárás lehetőségét azok elől, akik a sikertelen minősítési eljárás miatt nem kerülhettek a Pedagógus II. fokozatba 2017. január 1-jén, mivel a (2) bekezdésben szabályozott eljárás egyszeri és megismételhetetlen. A Kjt. 39/K. § (2) bekezdésének jogvesztő határidőt megállapító rendelkezése folytán szintén a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állítják. Annak indokaként azonban a rövid felkészülési időre vonatkozó érveket ismétlik meg. Míg az (5) bekezdés sérelmét annak hiányában látják, hogy az nem teszi lehetővé a határidők meghosszabbítását, illetve az igazolási kérelem benyújtására való lehetőséget.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste az emberi erőforrások miniszterét az indítványokkal kapcsolatos álláspontja kifejtése céljából.

## II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen.”

„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.”

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

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

## [13] 2. A Kjt-Vhr. indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezése:

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

a) köznevelési intézményben pedagógus-munkakörben, pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben,  
b) nevelési-oktatási 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 Központról 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.

(7) A (2) bekezdés alapján megszervezett rendkívüli minősítési eljárás nem minősül megismételt minősítési eljárásnak, az abban résztvevő pedagógus számára nem jár díjfizetési kötelezettséggel, esetében nem kell alkalmazni a 12. § (2) bekezdésében foglaltakat.”

## III.

- [14] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat 2017. május 2-án befogadta, mivel úgy találta, hogy az Abtv. 29. §-a szerinti feltételek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján a felkészülési idő hiánya, valamint a visszaható hatály tilalma, továbbá az Alaptörvény XV. cikke vonatkozásában teljesülnek.

## IV.

- [15] Az alkotmányjogi panaszok megalapozottak.

- [16] Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi vizsgálatához elsőként szükségesnek tartotta röviden áttekinteni a pedagógusok előmeneteléhez szükséges minősítési rendszer főbb szabályait, illetve az ahhoz kapcsolódó jogszabályi környezetet, és az indítványokat érintő főbb jogszabályi változásokat.

- [17] 1. Az Nkt. 64. és 65. §-ai [lásd különösen: 64. § (4)–(9) bekezdéseit] 2013. szeptember 1-jével valamennyi, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) és a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) hatálya alá tartozó, pedagógus munkakörben foglalkoztatott számára egy új előmeneteli rendszeren alapuló pedagógusi életpályát vezetett be. Eszerint a pedagógusok életpályája egy kétéves gyakornoki időszakból és négy további lehetséges fokozatból áll: Pedagógus I., Pedagógus II., Mesterpedagógus és Kutatótanár. Az egyes fokozatokhoz eltérő illetmények tartoznak, a korábbihoz képest eltérő bértáblával. Ez utóbbi jellemzője, hogy megmaradt ugyan a háromévenkénti béremelési automatizmus, azonban maga a bértábla nemcsak a megszerzett képesítéseket, valamint a pályán töltött éveket veszi figyelembe, hanem a minősítési eljárás eredményét is. Az előmeneteli rendszer másik újdonsága ugyanis – a törvényjavaslat indokolása szerint –, a köznevelés minőségének javítása érdekében valamennyi pedagógusra (így a nem állami, nem önkormányzati fenntartású intézményekben foglalkoztatottakra nézve is) egy egységes, nyilvános szabályok szerinti minősítő vizsga és minősítési eljárás bevezetése. A pedagógus munkakörben foglalkoztatott ugyanis a bevezetésre kerülő szabályozás folytán akkor léphet új fokozatba, amennyiben – a pedagógus-munkakörben foglalkoztatott az általa megszerzett legmagasabb, a munkakör ellátásához az Nkt-ban előírt iskolai végzettség, továbbá állam által elismert szakképesítés, szakképzettség, továbbá a nevelő, oktató munkája ellátásához közvetlenül kapcsolódó, azt közvetlenül segítő doktori cím, tudományos fokozat, valamint akadémiai tagság, szakmai gyakorlat, publikációs tevékenység figyelembe vétele mellett – minősítő vizsgán és minősítési eljárásban vesz részt, illetve ennek keretében elnyerte az ahhoz szükséges minősítést.
- [18] Az Nkt. csupán a pedagógusok előmeneteli rendszerére vonatkozó főbb szabályokat állapítja meg, annak a pedagógusi életpálya modellre vonatkozó rendelkezései ugyanakkor a minősítő vizsga (a gyakornokok esetében) és a minősítési eljárás (az előbbitől eltérő összes többi magasabb fokozatba kerülésre vonatkozó minősítés) szabályait, annak követelményeit részletesen nem tartalmazza. Az Nkt. 65. § (8) bekezdése rögzíti, hogy ennek részletes szabályozását külön jogszabály állapítja meg, illetve az Nkt. 94. § (4) bekezdésének g) pontja felhatalmazza a Kormányt – többek között – a minősítési eljárással és a minősítési vizsgával kapcsolatos részletes szabályok megalkotására, melyre nézve a Kormány megalkotta a Kjt-Vhr-t.
- [19] Az Nkt. maga rendelkezik arról, hogy hatályba lépésekor [97. § (20) bekezdése értelmében] valamennyi pedagógus munkakörben (nevelési-oktatási intézményben és pedagógus szakszolgálati intézményben) foglalkoztatottat [továbbá 65. § (9) bekezdése szerinti pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézményben pedagógiai szakértő, pedagógiai előadói, továbbá a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény hatálya alá tartozó intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatottat] az új fokozatok alapján kellett besorolni. Mégpedig akként, hogy a két évnél kevesebb gyakornoki idővel rendelkezőket a Gyakornok fokozatba, míg azokat, akik 2013. szeptember 1-jén már legalább két éves gyakorlattal rendelkeztek (tehát valamennyi, legalább két éves gyakorlattal rendelkező pedagógust), az első minősítésükig Pedagógus I. fokozatba kellett besorolni (a fizetési fokozat megállapításánál ez esetben a Kjt. alapján közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt, míg az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók esetén a munkaviszonyban töltött időt kellett alapul venni). Az Nkt. 97. § (19) bekezdése továbbá előírt egy kötelező minősítési eljárást, miszerint a pedagógus, pedagógiai szakértői, továbbá a pedagógiai előadói munkakörben foglalkoztatottak első minősítésére, illetve minősítési eljárására 2013. szeptember 1. és 2018. június 30. között kell sort keríteni.
- [20] Szintén az Nkt. [64. § (8) bekezdése] rögzíti, hogy amennyiben a gyakornok a megismételt minősítő vizsgán, illetve a Pedagógus I. fokozatba besorolt pedagógus a megismételt minősítési eljárás eredményeként „nem felelt meg” minősítést kapott, abban az esetben a közalkalmazotti jogviszonya, illetve a munkaviszonya e törvény erejénél fogva – a megismételt minősítési eljárás eredményének közlésétől számított tizedik napon – megszűnik.
- [21] Az Nkt. 97. § (21) bekezdése értelmében azonban a fenti, [Nkt. 97. § (19) bekezdése szerinti] kötelező minősítés nem vonatkozik azokra a pedagógus munkakörben, valamint pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatottakra, akik 2013. szeptember 1-jétől számított tizedik tanév végéig elérik a rájuk vonatkozó nyugdíjkorhatárt, így ők annak eléréséig végig a Pedagógus I. csoportba kerülnek besorolásra.
- [22] 2.1. A pedagógusok előmeneteli rendszerének részletes szabályozását a Kjt-Vhr. tartalmazza, ennek keretében – többek között – meghatározza a köznevelési intézményekben pedagógus munkakörben foglalkoztatottak egyes fokozatokba történő besorolására vonatkozó részletes feltételeket. A jelen ügy szempontjából lényeges Pedagógus II. fokozatba kerülés két módon érhető el. Egyrészt az egyik lehetséges mód, a korábban a fentiekben bemutatott, az Nkt. által szabályozott kötelező minősítési eljárásban való részvétel, amelyet a Pedagógus I. fo-

kozatba történő besorolástól számított kilenc év szakmai gyakorlat után – a Kjt-Vhr. 3. § (1) bekezdése alapján – a munkáltató írja elő [a 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet módosítása folytán], oly módon, hogy a kötelező minősítési eljárásban való részvétel teljesítési időpontját a Pedagógus I. fokozatba lépést követően, a kinevezés, illetve munkaszerződés módosításában rögzítik. A másik lehetséges Pedagógus II. fokozatba kerülési mód, hogy a Pedagógus I. fokozatba besorolt pedagógusnak az ezen besorolását követő legalább hat év szakmai gyakorlat megszerzését követően a saját kezdeményezése alapján (ez a nem kötelező, vagy másképp önkéntes minősítési eljárás) lehetősége van a magasabb fokozatba kerülés céljából a minősítési eljárásban való részvételre.

- [23] A sikeres minősítési eljárás alapján a pedagógust a Pedagógus II. fokozatba kell besorolni.
- [24] 2.2. A minősítési eljárás a Kjt-Vhr. módosításai folytán szintén többször változott. A minősítési eljárásra történő jelentkezést megelőzően a miniszter közlése a következő naptári évre (mint minősítési évre) vonatkozóan minden év február utolsó napjáig a minisztérium hivatalos lapjában a minősítési keretszámot (ez a lebonyolítandó minősítő vizsgák és minősítési eljárások számát jelenti), a minősítési tervbe történő felvétel különös feltételeit, továbbá a minősítő vizsgák és eljárások szervezésének központi szabályait [ez utóbbit 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 szóló 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet] vezette be}. Bár a szabályozás némileg változott, azonban erre nézve mégis elmondható, hogy ezt követően a pedagógus munkáltatója (intézményvezető) – figyelemmel kísérve a minősítési eljárás esedékességét – kezdeményezi a minősítési eljárást. Ennek határideje és technikai kivitelezése is módosult, a jelenleg hatályos rendelkezések szerint [eredetileg a 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet vezette be 2015. szeptember 9-től] az intézményvezető a minősítési eljárás esedékességét hivatalból rögzíti az informatikai rendszerben [10/A. § (1) bekezdés]. Abban az esetben, ha a pedagógus maga kezdeményezte a minősítési eljárás lefolytatását (önkéntes minősítési eljárást), úgy azt a pedagógusnak jelentkezési lapon kell a minősítés évét megelőző év március 31-ig (2016. július 30-át megelőzően a megelőző év április 30-ig) kezdeményeznie az intézményvezetőjénél, amelyet az intézményvezető köteles rögzíteni az informatikai rendszerben.
- [25] A 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelettel beiktatott, 2015. szeptember 9-től hatályos Kjt-Vhr. 10/C. §-a alapján ezt követően a miniszter – az OH javaslatát mérlegelve – a minősítési évet megelőző év június 20-áig dönt a következő évre vonatkozó minősítési tervről, amely tartalmazza az adott évben a kötelező és a nem kötelező minősítési eljárásban (valamint a kötelező minősítési vizsgán) részt vevő pedagógusok nevét, oktatási azonosító számát, és a tanár munkakörben foglalkoztatott pedagógus esetén a választott tantárgyat. Fontos szabály, hogy a nem kötelező minősítési eljárásban való részvételre jelentkezett pedagógusok minősítési tervbe való felvétele csak a kötelezően minősítendő pedagógusok létszámát meghaladóan, mégpedig úgy történhet, hogy ez a szám meggyenként, munkakörönként arányosan, a jelentkezők szakmai gyakorlatának és egyéb különös feltételeknek történő megfelelés figyelembevételével történik. Ezt követően a pedagógust és az intézményvezetőt a miniszter – a minősítési terv rá vonatkozó részéről – a minősítési évet megelőző június 30-ig az informatikai rendszer útján értesíti. Majd – a kiesett jelentkezők miatt felszabaduló keretszám arányos elosztását követően (melynek határideje szeptember 30.) – a miniszter október 15-ig értesíti a fenti módon a pedagógust és az intézményvezetőjét.
- [26] A minősítő eljárás (szabályozásbeli módosulásai ellenére közös) jellemzője, hogy az (csakúgy mint a minősítő vizsga) egy több főből álló [a jelenleg hatályos Kjt-Vhr. alapján legalább három főből álló – lásd: 10/D. § (1) bekezdés] minősítő bizottság előtt folyik. Elnöke a kormányhivatal által delegált, Mesterpedagógus fokozatba sorolt, országos szakértői névjegyzéken pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet) vagy (jelenleg hatályos rendelkezések szerint ez kumulatív feltétel, azaz „és”) pedagógusminősítés szakterületen szereplő köznevelési szakértő, aki meghatározott jogszabályi előírásokon alapuló felkészítésben vett részt. (Egyházi jogi személy által fenntartott köznevelési intézmény pedagógusának minősítése esetén a bizottság elnöki tisztsége további speciális feltételekhez kötött.) Míg a minősítő bizottság további tagjai szintén a Kjt-Vhr. taxatív feltételeit teljesítő személyek lehetnek. Emellett a Kjt-Vhr. meghatározza – többek között – a tagok összeférhetetlenségére vonatkozó feltételeket, az elnök feladatát. Szintén a 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet módosítása folytán 2015. szeptember 9. óta az OH jelöli ki [erre nézve lásd: 11. § (1) bekezdés a) pontja] a minősítés évét megelőző július 31-ig a minősítési évben minősítő bizottsági elnökként és köznevelési szakértő tagként eljáró pedagógusokat, és erről az intézményvezetőjüket értesíti. Ezt követően a pedagógus legkésőbb a minősítés évét meg-

előző év november 25-éig tölti fel a portfólióját az informatikai rendszerbe [11/A. § (1) bekezdés]. Majd (szintén 2015. szeptember 9-én lépett hatályba) az OH a minősítési év június 30. napjáig tervezett minősítésekre vonatkozóan a minősítés évét megelőző év december 15. napjáig, míg a minősítési év szeptember első napját követő minősítésekre vonatkozóan pedig a minősítési év augusztus 10. napjáig meghatározza a portfóliójukat feltöltött pedagógusok esetén a minősítési eljárásra vonatkozó portfólió védések időpontját, valamint kijelöli a pedagógus minősítési eljárást lefolytató minősítési bizottság elnökét és tagjait, valamint erről valamennyiüket, és az őket foglalkoztató intézményvezetőket az informatikai rendszer útján értesíti [11/B. § (1) bekezdés].

- [27] A Kjt-Vhr. 12/B. §-a alapján (szintén 2015. szeptember 9-i hatályba lépéssel) a pedagógus a minősítési eljárás értékelési szempontjainak való megfelelését a minősítő bizottság tagjai egyenként és összességükben a Kjt-Vhr. mellékleteiben meghatározott súlyozási szabályok szerint, egymástól függetlenül értékelik, és azt az informatikai rendszerben rögzítik. Egymástól lényegesen eltérő értékelés esetén bizottsági egyeztetést ír elő a jogszabály. A minősítési eljárás részeredményei alapján a portfólió védésétől számított tizenöt napon belül összegző értékelést kell készíteni, amely egyrészt tartalmazza a minősítő bizottság döntését arról, hogy a pedagógus megfelelt-e a követelményeknek, továbbá a pedagógus tevékenységének az egyes pedagóguskompetenciák alapján történő értékelését. A minősítési eljárás a Pedagógus II. fokozat elérését célzó minősítési eljárásban akkor sikeres, ha az értékelés során a pedagógus legalább hetvenöt százalékot ért el, valamint a kompetenciák százalékos értékelése egyenként is meghaladja a huszonöt százalékot. A minősítési eljárás eredményéről az OH (az összegző értékelés informatikai rendszerbe való feltöltésétől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a minősítés évét követő év március utolsó napjáig) elektronikus tanúsítványt állít ki. Ebben a pedagógus természetes személyazonosító adatait, oktatási azonosító számát, a tanúsítvány kiállítása dátumát, az OH elnökének aláírását, továbbá Pedagógus II. fokozathoz szükséges minősítési eljárás esetén azt a bejegyzést kell szerepeltetni, hogy „megfelelt”, vagy „újabb minősítés szükséges”, vagy megismételt eljárás sikertelensége esetén „nem felelt meg”.
- [28] 2.3. A minősítési eljárás sikertelensége esetén – a módosítások ellenére változatlan tartalommal – [a Kjt-Vhr. 3. § (3) bekezdése alapján] a minősítési eljárás legfeljebb egy alkalommal megismételhető, mégpedig legkorábban – a sikertelen minősítési eljárás befejezésétől számított – két év szakmai gyakorlat megszerzésének évében, ugyanakkor annak lefolytatására legkésőbb a Pedagógus I. fokozat megszerzésétől számított tizenegy év szakmai gyakorlat megszerzéséig kerülhet sor. Az Nkt. 64. § (8) bekezdése értelmében amennyiben a megismételt minősítési eljárás eredményeként a Pedagógus I. fokozatba besorolt pedagógus (ugyanaz vonatkozik a gyakorlonokra is) „nem felelt meg” minősítést kapott, a közalkalmazotti jogviszonya, munkaviszonya a megismételt minősítési eljárás eredményének közlésétől számított tizedik napon megszűnik.
- [29] Az, hogy mely esetben tekinthető a minősítési eljárás sikertelennek, a Kjt-Vhr. hatályba lépésétől a jelen ügy elbírálásáig többször módosult. A végrehajtási rendelet 2013. szeptember 1-jei hatályba lépésekor annak 3. § (2) bekezdése rendelkezett arról, hogy a minősítési eljárás eredményeként a minősítő bizottság „megfelelt” vagy „újabb minősítés szükséges” döntéseket hozhatja; míg a (4) bekezdés rögzíti, hogy a minősítő bizottság a megismételt minősítési eljárás eredményeként a „megfelelt” vagy a „nem felelt meg” döntést hozhatja. Maga a Kjt-Vhr. szabályai azonban ekkor nem tartalmazták a „sikertelen” minősítési eljárás kifejezést. A fogalom először a Kjt-Vhr.-nek a 89/2015. (IV. 9.) Korm. rendelettel való módosításakor, 2015. április 17-től jelenik meg. Egyrészt a Kjt-Vhr. 11. § (8) bekezdése tartalmazza, mégpedig a pedagógus portfóliójának az OH által működtetett informatikai támogató rendszerbe való késedelmes feltöltése, vagy hiányos feltöltése esetére. Szintén az OH állapítja meg az eljárás sikertelenségét, amennyiben a portfólió ugyan nem teljes körűen került feltöltésre, ám a további jogszabályban meghatározott dokumentumok teljes körűen benyújtásra kerültek, ekkor a minősítő bizottság elnökének felszólítására a pedagógusnak lehetősége van pótolni a hiányzó dokumentumokat a portfólióvédést megelőző huszonötödik és huszadik nap között; amennyiben ezek pótlása elmarad, vagy újra hiányosan kerül feltöltésre, úgy a minősítési eljárás sikertelenségét állapítja meg az OH és erről tanúsítványt állít ki. Szintén a minősítési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz 2015. április 17-ével a Kjt-Vhr. jelenleg is hatályos 39/B. § (2) bekezdése, amely megállapítja, hogy az a pedagógus, aki a 2015. évi minősítő vizsgára, minősítési eljárásra jelentkezett, azonban 2014. november 30-áig nem töltötte fel a portfólióját a fentiek szerinti informatikai rendszerbe, a rendelet annak pótlására ad lehetőséget a hatályba lépését követő harminc napon belül. Amennyiben ezen határidő alatt a fenti hiányt nem pótolja a pedagógus, az OH – minősítő bizottság kirendelése nélkül – megállapítja a minősítési eljárás sikertelenségét, és erről tanúsítványt állít ki. Továbbá a 11. § (8) bekezdése alapján már ismertetett eljárásra kerül sor abban az esetben is, amennyiben a portfóliót nem

teljeskörűen töltötte fel a pedagógus, és a portfólióvédést megelőző huszonötödiktől huszadik napig nem pótolja annak hiányait, az OH szintén az eljárás sikertelenségét állapítja meg, amelyről tanúsítványt állít ki.

- [30] A 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelettel módosított Kjt-Vhr. – többek között – a sikertelen minősítési eljárásra vonatkozó szabályozást is bővítette. Ezzel összefüggésben lényeges változás, hogy értelmezte a portfólió fogalmát: ez alatt olyan dokumentumgyűjteményt értve, amely alapján végigkísérhető a pedagógus szakmai tevékenysége, ezzel összefüggésben felmerülő nehézségei, sikerei, a pedagóguskompetenciák fejlődése, egyrészt a tények tükrében, másrészt az önértékelés alapján (lásd: 1/A. § 4. pont). Szintén új eleme a módosításnak, hogy a Kjt-Vhr. 9/B. §-a meghatározza a Pedagógus I. és a Pedagógus II. fokozat megszerzésére irányuló minősítő vizsga és minősítési eljárás keretében feltöltendő portfólió kötelező [(1) bekezdés], valamint eshetőleges [a pedagógus választásától függő, (2) bekezdés] tartalmi elemeit. Eszerint kötelező tartalmi elem: a szakmai önéletrajz [a) pont], a pedagógus portfóliója tartalmának eredetiségéről szóló nyilatkozata [b) pont], intézményvezető esetében a foglalkoztatási jogviszony fennállásáról szóló munkáltatói igazolás [c) pont], a nevelő-oktató munka alapidokumentumai [d) pont], a nevelő-oktató munka szabadon választott dokumentumai [e) pont], a pedagógus foglalkoztató intézmény intézményi környezetének rövid bemutatása [f) pont], a szakmai életút értékelése [g) pont]. Ez utóbbinak azért van jelentősége, mert a 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelettel 2015. szeptember 9-ével beiktatott 11/A. §-a a 9/B. § (1) bekezdése szerinti [az e) pont kivételével] kötelező elemek feltöltését határidőhöz köti (amelyet legkésőbb a minősítés évét megelőző év november 30. napjáig lehet megtenni), annak határidőn belüli elmulasztásához a minősítő vizsga, illetve a minősítési eljárás sikertelenségét fűzi, melyet az OH állapít meg [Kjt-Vhr. 11/A. § (2) bekezdése]. A 11/A. § (3) bekezdése értelmében szintén sikertelen a minősítési eljárás, amennyiben a sikeresen feltöltött portfólió tekintetében hiánypótlás szükséges, és azt a hiánypótlási felszólításnak legkésőbb a portfólióvédést megelőző huszadik napjáig a pedagógus nem teszi meg.
- [31] A 11/B. § (4) bekezdését szintén a 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet iktatta be, amely meghatározza, hogy mi tekinthető a pedagógus számára fel nem róható oknak, amely meggátolhatja a minősítő vizsgán, illetve minősítési eljáráson való részvételét (minden olyan, a részvételt gátló esemény, vagy körülmény, amelynek bekövetkezése nem vezethető vissza a pedagógus szándékos vagy gondatlan magatartására, illetve mulasztására). Ez esetben ugyanis a pedagógusnak lehetősége van (határidőhöz kötötten) új időpont kijelölése iránti kérelem előterjesztésére az OH részére. Ezzel összefüggésben szintén a 11/B. § (4) bekezdése rögzíti, amennyiben a minősítő bizottság vagy az OH azt állapítja meg, hogy a minősítő vizsga, illetve a minősítési eljárás személyes részvételt igénylő eseménye a pedagógusnak felróható okból hiúsult meg, a minősítő vizsga, illetve a minősítési eljárás szintén sikertelennek minősül.
- [32] A 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet 2015. szeptember 9-i hatályba lépésével a Kjt-Vhr. 12/B. § (5) bekezdés b) pontja a Pedagógus II. fokozathoz szükséges megismételt minősítési eljárás sikertelenségéhez rendeli a „nem felelt meg” bejegyzést, amely a tanúsítványban kerül feltüntetésre.
- [33] Szintén ez a módosító rendelet vezette be (12/C. §) a minősítő vizsga, minősítési eljárás megszüntetésének fogalmát, tételesen felsorolva [lásd (1) bekezdést], hogy annak mely esetekben van helye. Míg a 12/C. § (2) bekezdése megállapítja, hogy a megszüntetés taxatív esetei közül az OH-nak az eljárás sikertelenségét kell megállapítania: amennyiben 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 [a) pont]; valamint amennyiben a pedagógus a díjfizetési kötelezettségének nem tett eleget [e) pont]; a pedagógus a portfóliót nem töltötte fel vagy a hiánypótlásra való felhívásnak határidőben nem tett eleget [f) pont]; továbbá a minősítő bizottság megállapította, hogy a pedagógus a portfólió részét képező eredetiségnyilatkozatban vállalt kötelezettségét megsértette [g) pont].
- [34] A 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet újdonsága továbbá, hogy 12/D. §-ában lehetőséget teremt a minősítési eljárás sikertelensége esetén az ellen az OH-hoz történő panasz benyújtására a tanúsítvány kiadásától számított tizenöt napos jogvesztő határidőn belül [(2) bekezdés].
- [35] Szintén a 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet módosítása vezeti be a Kjt-Vhr. 2. § (4) bekezdésének azon szabályát is, amely alapján annak a pedagógusnak, aki a korábbi foglalkoztatási jogviszonyának fennállása alatt sikertelen minősítő vizsgát tett és pedagógus munkakörben kíván újabb foglalkoztatási jogviszonyt létesíteni, ez esetben számára két év gyakorlati időt kell kikötni.
- [36] A Kjt-Vhr.-t módosító 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet a 12/C. §-ban rögzített minősítési vizsga, minősítési eljárás, valamint bírálati eljárás sikertelenségére vonatkozó szabályait gyakorlatilag változatlan feltételekkel megtartotta.

- [37] A 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet 2016. július 30-tól beiktatta a Kjt-Vhr. 39/K. §-át, amely a sikertelen minősítési eljárásról egy egészen új jogkövetkezményt fűz. Eszerint az a pedagógus munkakörben [értsd: köznevelési intézményben pedagógus-munkakörben, pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben (a) pont), nevelési-oktatási intézményben pedagógus szakképzettséggel rendelkező nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben (b) pont), Gyvt. hatálya alá tartozó intézményben pedagógus munkakörben (c) pont)] 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 (automatikusan, minősítési eljárás nélkül) a Pedagógus II. fokozatba és a Kjt. alapján közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek minősülő, továbbá a fizetési fokozat megállapításánál beszámítandó idő szerinti kategóriába kerül besorolásra. Míg a Kjt-Vhr. kiveszi ez alól az automatikus Pedagógus II. fokozatba besorolás alól azokat a pedagógusokat, akiknek az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzéséig hét év, vagy annál kevesebb idejük van hátra, vagy öregségi nyugdíjra jogosultak, azonban korábban sikertelen minősítési eljárásban vettek részt. Megállapítja továbbá, hogy ugyanezen rendelkezés alkalmazandó a 2017. január 1-jét követően létesített foglalkoztatási jogviszonyok esetén is.
- [38] A 324/2016. (X. 27.) Korm. rendelet a Kjt-Vhr. 39/K. §-át 2016. október 28-tól új szöveggel állapította meg. A 39/K. §-a 2016. július 30-tól 2016. október 27-ig hatályban volt rendelkezése változatlan szövegezéssel a 39/K. § (1) bekezdésébe került. Ugyanakkor a 39/K. § kiegészült a (2)–(7) bekezdésekkel. A (2) bekezdés azoknak az (1) bekezdés kivétel szabálya alá tartozó pedagógusoknak, akik 2016. október 28-át megelőzően vettek részt sikertelen minősítési eljárásban, lehetőséget nyújt, hogy az OH-hoz 2016. november 15-ig (mely határidő jogvesztő) benyújtott kérelemmel jelentkezzenek egy rendkívüli minősítési eljárásban való részvételre. (Eszerint az OH a portfólió feltöltésére szolgáló informatikai hozzáférést 2016. november 20-ától biztosította, amelytől számított negyvenöt napon belül kellett a portfóliót feltölteni, amelynél viszont hiánypótlásnak nem volt helye.) A 39/K. § (3) bekezdése meghatározza egyrészt a rendkívüli minősítési eljárásról kapcsolódó, az OH által szervezett óra, foglalkozás látogatás időpontját (legkésőbb 2017. március 14.), továbbá a sikeres minősítési eljárás esetén a tanúsítvány kiállításának időpontját (2017. április 30.). A 39/K. § (4) bekezdése értelmében azokat a pedagógusokat, akik sikeres minősítési eljárásban vettek részt, 2017. január 1-jei visszamenőleges hatállyal kell a Pedagógus II. fokozatba besorolni. Az (5) bekezdés póthatáridőt állapít meg azon pedagógusok számára, akik esetében önhibájukon kívül nem került sor a (3) bekezdésben megállapított határidőig a rendkívüli minősítési eljárásról kapcsolódó óra vagy foglalkozás látogatásra (a póthatáridőt 2017. június 15-én jelölve meg). Míg a (6) bekezdés meghatározza az OH számára, hogy sikeres minősítési eljárás alapján mely időpontig kell a pedagógus munkáltatóját értesítenie (a 2017. április 30-ig tanúsítványt szerzett pedagógusét 2017. április 30-ig, míg a 2017. június 15-éig tanúsítványt szerzett pedagógusét 2017. június 15-éig). Végül a 39/K. § (7) bekezdése rögzíti, hogy a fentiek alapján szervezett rendkívüli minősítési eljárás nem minősül megismételt minősítési eljárásnak, ezért az nem díjköteles.

## V.

- [39] Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján érdemben azt vizsgálta, hogy a Kjt-Vhr. kifogásolt rendelkezései észszerű indok nélkül, hátrányosan különböztetik-e meg azokat a pedagógus munkakörben foglalkoztatottakat, akiknek 2016. szeptember 1-jén a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzéséig hét év, vagy annál kevesebb idejük van hátra, vagy öregségi nyugdíjra jogosultak, és korábban sikertelen minősítési eljárásban vettek részt, ezért nem léphetnek a fenti jogszabály erejénél fogva automatikusan a Pedagógus II. fokozatba; szemben azon pedagógus társaikkal, akik a fenti feltételek fennállása közül csupán annyiban térnek el, hogy nem vettek részt önkéntesen minősítési eljárásban és így Kjt-Vhr. 39/K. § (1) bekezdése folytán 2017. január 1-jével kötelezően (ezen jogszabály erejénél fogva) Pedagógus II. fokozatba kerültek besorolásra.
- [40] 1. Az Alkotmánybíróság ehhez szükségesnek tartotta ismételt kiemelni a törvény előtti egyenlőséggel, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos, az Alaptörvény hatálya lépését követően többször megerősített gyakorlatát [erre nézve tematikusan legutóbb a szakszolgálati pedagógusok pótszabadságával összefüggésben lásd a 10/2015. (V. 4.) AB határozatot]. Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában – többek között – irányadónak tekintette az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos addigi gyakorlatát,

amikor a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában kimondottakat megerősítette, nevezetesen, hogy az alaptörvényi rendelkezések és a 2012. január 1-je előtt hatályban volt Alkotmány rendelkezései változatlan tartalommal fenntartják az egyenlőség, (vagy az Alkotmánybíróság gyakori szóhasználata szerint:) jogegyenlőség követelményét, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244], vö.: 22/2012. (V. 11.) AB határozattal]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az általános egyenlőségi szabály lényegi tartalmát akként bontotta ki, hogy a jogegyenlőség követelménye alapján „a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, elfogultatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie [vö.: 9/1990. (IV. 25.) AB határozattal, ABH 1990, 46, 48.]” [20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [243]].

- [41] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Eszerint valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között [vö.: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]].
- [42] Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor az kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A tilalom ugyanis nem az alapvető jogok egyenlőségét szolgálja, amelyet az I. cikk és az Alaptörvény más rendelkezései különben biztosítanak, hanem éppen az ott megjelölt (változatlan) tulajdonságok szerinti megkülönböztetést tiltja” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42], megerősítette: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]].
- [43] Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy addig, amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszere (mérceje) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségesség/arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes [erre nézve lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]].
- [44] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát deklaráló, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt szabály az Alaptörvényben elismert alapvető jogokat az ember megváltoztathatatlan tulajdonságain alapuló hátrányos különbségtétel nélkül garantálja. Az alkotmányos előírás az emberek megváltoztathatatlan tulajdonságai tekintetében egy nyílt, vagyis nem kimerítő jellegű felsorolást tartalmaz. Az emberek ilyen megváltoztathatatlan – saját elhatározásától nem függő, többnyire eleve adott – tulajdonságain alapuló, alapjogok tekintetében történő megkülönböztetése a hátrányos megkülönböztetés legsúlyosabb esete. Ilyen megkülönböztetés, ha a jogszabály alapján képzett azonos tulajdonságú csoportok az egyén megváltoztathatatlan tulajdonsága szerint különböznek egymástól [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [39]–[41] és 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [48]]. Az Alkotmánybíróság olvasatában az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes (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 méltósághoz való joggal, és a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes [lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32], összefoglalóan még: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [48]–[49], további hivatkozásként pl.: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]].
- [45] 2. Az Alkotmánybíróságnak a fentiekre figyelemmel azt kellett elsőként megvizsgálnia, hogy a sikertelen minősítési eljárásban való részvételtől függetlenül azonos csoportba tartozóak, és ezért egymással összehasonlíthatóak-e azok a pedagógusok, akiknek 2016. szeptember 1-jén a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betölté-

séig és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzéséig hét év, vagy annál kevesebb idejük van hátra, vagy öregségi nyugdíjra jogosultak.

- [46] Mint fentebb az Indokolás IV.1. pontja (Indokolás [17]–[21]) már utalt rá, az új előmeneteli rendszer 2013. szeptember 1-jei bevezetésekor az Nkt. 97. § (20) bekezdésének rendelkezése értelmében valamennyi, két év gyakorlati idővel rendelkező pedagógust a törvény erejénél fogva a Pedagógus I. fokozatba kellett besorolni. Így valamennyi Pedagógus I. fokozatba besorolt pedagógusnak a magasabb fokozatba való kerüléshez kötelező minősítési eljárásban kellett részt vennie, lehetőség volt azonban számukra arra is, hogy a kötelező minősítési eljárást megelőzően, meghatározott gyakorlati időt követően önkéntesen jelentkezzenek a (nem kötelező) minősítési eljárásra, amely sikeres volta esetén hamarabb kerülhettek a magasabb fokozatba. Míg az Nkt. 97. § (21) bekezdésének rendelkezése folytán ez a kötelező minősítési eljárás nem vonatkozott azokra a pedagógus munkakörben foglalkoztatottakra, akik 2013. szeptember 1-jétől számított tizedik tanév végéig elérik a rájuk vonatkozó nyugdíjkorhatárt. Ezeknek a Pedagógus I. fokozatba besorolt pedagógusoknak tehát nem kell kötelező minősítési eljárásban részt venniük, ugyanakkor a 2013. szeptember 1-je előtt megszerzett diplomáiktól és több éves szakmai tapasztalatuktól függetlenül egészen a nyugdíjba menetelükig ebben az „alacsonyabb” pedagógus fokozatban maradnak (a két év gyakorlat és minősítő vizsgát követően kerülhetnek a gyakornokok ebbe a fokozatba). Ezekre a pedagógusokra nézve tartalmaz speciális rendelkezést a Kjt-Vhr. 39/K. §-a, amely alapján azoknak a Pedagógus I. fokozatban lévőknek, akiknek az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időtartam megszerzéséhez hét év, vagy annál kevesebb idő van hátra, vagy arra már jogosultak, 2017. január 1-jével automatikusan (minősítési eljárás nélkül) előírja a Pedagógus II. fokozatba kerülését. Míg azok számára, akik ugyan ezen feltételeknek megfelelnek, azonban az önkéntes minősítési eljárásuk (kötelező minősítési eljárásban ez a pedagógusi csoport nem vett részt) sikertelen lett, a sikertelenség okán a magasabb fokozatba kerülést nem teszi lehetővé.
- [47] Megállapítható tehát, hogy a Kjt-Vhr. 39/K. §-ában – azonosan az Nkt. 97. § (21) bekezdésében foglaltakkal – a pedagógusok öregségi nyugdíjra való jogosultsága megszerzéséhez szükséges, egy meghatározott szolgálati idő megléte, azaz a pedagógusok nyugdíjhoz közel állása (mégpedig a hét év vagy annál kevesebb idő, vagy már annak megszerzése) a csoportképző ismérv. Ezért az említett két csoport egymással összehasonlítható.
- [48] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kjt-Vhr. 39/K. §-ában foglalt fenti szabálynak volt-e és ha igen, mi volt a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka azzal, hogy azokat a pedagógus munkakörben foglalkoztatottakat, akiknek 2016. szeptember 1-jén a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzéséig hét év, vagy annál kevesebb idejük van hátra, vagy öregségi nyugdíjra jogosultak, azonban sikertelen minősítési eljárásban vettek részt, elzárta az automatikus Pedagógus II. fokozatba való kerülés lehetőségétől; szemben azokkal, akik ilyen minősítési eljárásban önként nem vettek részt.
- [49] A jogalkotó erre vonatkozóan – lévén kormányrendelet szabályozza ezen automatikus fokozatba kerülést, illetve az az alóli kivételt – nem élt sem alkotmányos, sem jogalkotói indokolással. Ugyanakkor jogalkotói célként – figyelembe véve az Nkt. jogalkotói indokolását – a köznevelés színvonalával összefüggésben észszerű indok lehet, hogy csak az a pedagógus kerüljön magasabb fokozatba, akinek a szakmai felkészültsége a magasabb fokozatba kerülést indokolja, illetve olyan pedagógus biztosan ne kerüljön magasabb fokozatba, akinek a szakmai alkalmassága azt egyébként nem tenné lehetővé.
- [50] Az észszerű alkotmányos indokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy azoknak a pedagógusoknak, akiknek a minősítési eljárása sikertelen eredménnyel zárult, önmagában a minősítési eljárásuk sikertelennek történő minősítéséből következik-e a pedagógus képzettsége, felkészültsége, az általa nyújtott oktatás színvonalára vonatkozó alacsonyabb minőség.
- [51] Az Alkotmánybíróság e határozata Indokolásának IV.2.3. pontjában (Indokolás [28]–[38]) már áttekintette, hogy a Kjt-Vhr. különböző módosításai folytán milyen időintervallumban, milyen esetekben minősült sikertelennek a minősítési eljárás. Ezen részletes ismertetésből megállapítható, hogy maga a „sikertelen minősítési eljárás” tartalma folyamatosan változott. Továbbá az is megállapítható, hogy a jogalkotó a minősítő eljárás sikertelenségét elsősorban olyan esetekben állapította meg, amikor a minősítő eljárásra való jelentkezés valamilyen formai, illetve technikai hibában szenvedett (pl. a portfólió hiánypótlást követően nem került teljes körűen feltöltésre; vagy ha a pedagógus a neki felróható okból meg sem jelent a minősítési eljárás személyes részvételt igénylő eseményén, stb). Azaz a minősítő eljárás sikertelen volta nem értelmezhető egyértelműen akként, hogy az magának a minősítő eljárásra önkéntesen jelentkező pedagógus munkájának a minősítő bizottság általi tény-

leges érdemi minősítését követően a pedagógus szakmai alkalmassága, illetve a szakmai felkészültsége egyfajta alacsonyabb minőségben való mércéje lenne.

- [52] A Kjt-Vhr. 12/B. § (3) bekezdés *b)* pontja a minősítési eljárás sikerességét a Pedagógus II. fokozatba kerüléshez a pedagógus-kompetenciák legalább hetvenöt százalékos eléréséhez köti (továbbá a kompetenciák százalékos értékelése egyenként is meghaladja a huszonöt százalékot). Míg a minősítési eljárás eredményéről, ha az az említett értéket nem haladja meg, a tanúsítványban a Pedagógus II. fokozathoz szükséges minősítési eljárás esetén „újabb minősítés szükséges”, vagy megismételt eljárás sikertelensége esetén „nem felelt meg” bejegyzést kell szerepeltetni [12/B. § (6) bekezdés *b)* pont]. Látható tehát, hogy az érdemi vizsgálat eredménye csak a megismételt eljárást tekinti „sikertelennek”. A bemutatott szabályozás is azt mutatja, hogy önmagában a minősítő eljárás érdemi eredménye is csak a második, megismételt eljárás esetén tekinthető sikertelennek.
- [53] Mindezekből az következik, hogy nem állapítható meg, hogy a fenti két csoport közötti megkülönböztetést a szakmai minőségbeli különbség indokolta volna.
- [54] Az Alkotmánybíróság e határozata indokolásának IV. pontjában (Indokolás [15] és köv.) azt is áttekintette, hogy azok számára a nyugdíjhoz közel álló pedagógusok számára, akik magasabb jövedelemben, majd ennek folytán magasabb nyugdíjban szerettek volna részesülni, egészen 2016. július 30-ig csak oly módon volt ez lehetséges, ha önkéntes minősítési eljárásra jelentkeztek, és azon sikeresen vettek részt, így ugyanis a magasabb fokozatba kerülés magasabb jövedelmet és ennek folytán később magasabb nyugdíjra való jogosultságot eredményezhetett. Az automatikus magasabb fokozatba sorolásra vonatkozó szabályt csak 2016. július 30-ával iktatta be a jogalkotó, mint ahogy a sikertelen eljárás jogkövetkezménye is csak ekkor került szabályozásra. Azaz, azok a pedagógusok, akik önkéntesen kívántak a minősítési eljárás sikeres eredménye folytán magasabb fokozatba kerülni, nem számolhattak a döntésük meghozatalakor azzal a következménnyel, hogy hátrányosabb helyzetbe kerülhetnek a minősítési eljárás sikertelen volta miatt, mint azok, akik nem jelentkeztek ilyen minősítési eljárásra. Mindezek alapján szintén nincs észszerű indoka a fent megjelölt csoport közötti megkülönböztetésnek.
- [55] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjt-Vhr. 39/K. § (1) bekezdésének kifogásolt rendelkezése észszerű indok nélkül, azaz önkényesen különbözteti meg a Pedagógus II. fokozatba kerülés szempontjából a nyugdíjhoz közel álló pedagógusoknak azt a körét, akik sikertelen minősítési eljárásban vettek részt, azoktól a pedagógus társaiktól, akik ilyen minősítési eljárásra önkéntesen nem jelentkeztek. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Kjt-Vhr. (1) bekezdésének „kivéve, ha korábban sikertelen minősítési eljárásban vett részt” szövegrésze az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközik, ezért azt a hatályba lépésének napjára visszamenőleges hatállyal (*ex tunc*) megsemmisítette.
- [56] 4. Az indítványozók alaptörvény-ellenesnek vélték továbbá a Kjt-Vhr. 39. § (2)–(7) bekezdéseit. Ezen rendelkezések a sikertelen minősítési eljárásban részt vevő, nyugdíj előtt állók körébe tartozó pedagógusok számára teremtenek lehetőséget egy rendkívüli minősítési eljárásban való részvételre. A Kjt-Vhr. 39/K. § (2)–(7) bekezdései erre a rendkívüli minősítési eljárásra vonatkozóan tartalmaznak részletes szabályokat, úgymint az arra való jelentkezés határidejét, az arra vonatkozó minősítési eljárás menetét, annak sikeressége esetén az arról való tanúsítvány kiállításának időpontját, illetve az arra vonatkozó besorolás hatályát, a tanúsítványt szerzett pedagógus munkáltatójának OH általi értesítés legkésőbbi időpontját, illetve ezen eljárás díjmentességét. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek tekintette a Kjt-Vhr. 39/K. § (1) bekezdésének azon elemét, amely nem sorolta a Pedagógus II. fokozatba azokat a nyugdíjhoz közel álló, vagy nyugdíjas Pedagógus I. fokozatba tartozó pedagógusokat, akik sikertelen minősítési eljárásban vettek részt, így a megsemmisítés folytán ezen pedagógusok is automatikusan a Pedagógus II. csoportba kerülnek besorolásra. Ezért a megsemmisített rendelkezés folytán a (2)–(7) bekezdései, amelyek szintén erre a pedagógus csoportra nézve állapítanak meg rendelkezéseket, szoros összefüggés okán szintén megsemmisítésre kerültek.
- [57] 5. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. Ezért az Alkotmánybíróság a Kjt-Vhr. kifogásolt rendelkezéseinek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközésére tekintettel nem vizsgálta, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések ellentétben állnak-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.

## VI.

[58] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2017. december 12.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
tanácsvezető  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [59] Két okból sem tudtam támogatni a határozatot meghozó tanácsi többséget. Egyik okom erre az, hogy a több indítványozó panaszát egyesítő határozat elfogadta egy szakszervezet törvény által biztosított érdekképviselési jogát tagjai vonatkozásában helyettük alkotmányjogi panasz benyújtására felhatalmazó jogi képviselési jogosítványnak, és ezzel lehetővé tette, hogy az alkotmánybírószábi jogi eljárások a politikai érdekképviselési küzdelmek területévé váljanak. Ezért a szakszervezeti indítványt mint nem jogosulttól érkezett vissza kellett volna utasítani álláspontom szerint. Ám mivel az egyik indítványozó saját maga nyújtotta be – a szakszervezeti indítványtól függetlenül – az indítványát, így ennek a vonatkozásában a megítélésem szerint is le lehetett folytatni a támadott jogszabályi rendelkezések alkotmánybírószábi vizsgálatát. Ezt a vizsgálatot azonban én csak elutasítással láttam lezárhatónak az Alaptörvény XV. cikkének diszkrimináció tilalmát rögzítő rendelkezése alapján, és ettől csak úgy tudott eltérni az általam el nem fogadott többségi határozat, hogy ezt kiterjesztette egy „általános egyenlőségi jogba” ütköző sérelemnek.
- [60] Fontos kiemelni, hogy a vitatott indítványt a Pedagógusok Szakszervezete nyújtotta be a saját nevében – még ha hivatkozik is e közben arra, hogy tagjait képviseli –, és ez az alkotmányjogi panasz eljárásában megítélésem szerint elfogadhatatlan. A szakszervezet az indítványában a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 272. § (7) bekezdésében számára biztosított érdekvédelmi képviselési jogra hivatkozik, és a vizsgálandó előkérdésnek annak kellett volna lennie az eljárásukban, hogy a személyek alkotmányos alapjogi védelmét illetően ez az érdekvédelmi feljogosítottság kiterjed-e erre? A többségi döntés nem kívánt ezzel foglalkozni, pedig ennek eldöntése alapvető abból a szempontból, hogy az óhatatlanul politikai küzdelmekkel összefüggő érdekképviselési harcok eszközévé válhat-e az alkotmányjogi panasz és ennek alkotmánybírószábi eljárása. Erre voltak jelek az Alaptörvény elfogadása utáni első években 2012-től kezdődően, és ekkor az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozva szakszervezetek és más érdekképviselési szervek nagy számban adtak be közvetlen törvény-megtámadásokat, lényegében populáris akcióvá visszaalakítva az alkotmányjogi panasz eljárását. Most ismét megindulhatnak ezek az alkotmányos ruhába öltöztetett politikai küzdelmek a törvényhozási többséggel szemben, és ebben az alkotmánybírák és az alkotmányjogi panasz intézménye eszközzé válhatnak a jövőben. Ez különösen akkor áll elő, ha egy-egy szakszervezet tömbösíti a tagjai sokaságának az eseteit, és mint egy nagy csoport szószólója adja be saját nevében az alkotmányjogi panaszt. Ennek megelőzés érdekében kellett volna teljes határozottsággal kimondani a mostani döntés indokolásában, hogy a szakszervezetek munka törvénykönyvben biztosított érdekképviselési joga az alkotmánybírószábi panasz eljárásra nem terjed ki. Egy-egy szakszervezeti tag a saját nevében benyújtott alkotmányjogi panaszában persze segítséget kaphat az őt támogató szakszervezettől, de az nem nyújthat be saját nevében a tagokra hivatkozással alkotmányjogi panaszt. Az érdekképviselési politikai küzdelmet álcázó, közvetett alkotmányjogi panasz lehetőségét így elvi szinten ki tudtuk volna zárni, míg ezzel szemben a többségi határozat ezt elvi szinten is lehetővé tette.
- [61] A többségi határozat a támadott jogszabályi rendelkezéseket végül az Alaptörvény XV. cikkének diszkrimináció tilalmát kimondó rendelkezésére hivatkozva semmisítette meg. A diszkrimináció tilalma az Alaptörvény XV. cikkének első két bekezdésében található, mely a diszkrimináció tilalmának alapjait lefekteti, és a cikk következő három bekezdése ezt részletezi azzal, hogy a (3) bekezdés kiemelten megismétli a nők és a férfiak egyen-

jogúságát, a (4) és az (5) bekezdés pedig néhány társadalmi csoport és intézmény számára a fokozott sérülési lehetőségük miatt külön intézkedéssel pozitív diszkrimináció lehetőségét fekteti le. A diszkrimináció tilalmának alapját azonban az első két bekezdés rögzíti, és így csak együtt lehet e tilalom értelmét pontosan feltárni.

- [62] A XV. cikk (1) bekezdése kimondja a törvény előtti egyenlőséget, amely a felvilágosodás folyamán az addigi származási, vallási, vagyoni, születési, családi jogállási, nemzeti hovatartozási szempontok szerinti egyenlőtlen-séggel szemben jött létre. Mivel azonban az elmúlt kétszáz évben már bővültek az embernek azok az alap-tulajdonságai és személyiségének jellemzői, melyekben a különbségeket a társadalmi közvélemény elfogadja, ezért ma már nem elégséges pusztán rögzíteni a törvény előtti egyenlőséget, hanem ennek tartalmát pontosíta-ni szükséges. Ezt teszi a cikk (2) bekezdése, és miután az (1) bekezdés deklarálta a törvény előtti egyenlőséget, ez a bekezdés rögzíti, hogy ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában követeli meg, és részletesen felsorolja, hogy mely szempontok szerinti megkülönböztetéseket tilt meg. Ezek fedik a felvilágosodás idején az elvvel együtt létrejött megkülönböztetések tilalmát, de ezeken túl néhány más szempontot is bevesz ez a fel-sorolás. Így előírja, hogy az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül kell biztosítani fajra, színre, nemre, fo-gyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra és vagyoni helyzetre tekintet nélkül. Ezek az ember megváltoztathatatlan tulajdonságait jelentik, vagy személyiségének azokat a tartósabb jellemzőit, melyek egy szabad társadalom működése szempontjából a tolerálást és a szabad megnyilvánulást követelik meg, és mivel ilyenekhez hasonló további jellemző is felmerülhet, az alkotmányozó követte azt a bevett szövegezési szokást, hogy egy nyitottságot hagyott a felsorolásban, és az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Az „*ejusdem generis*” értelmezési kánon szerint az „egyéb” szó természetesen nem tetszőleges nyitottságot iktatott be ide, hanem csak olyan bővítést enged ez meg, amely a felsoroláshoz hasonló szempontot hoz be. Vagyis az ember megváltoztathatat-lan alaptulajdonságaira, vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat a kitágítás is. Ennek révén, miközben a mindenkori demokratikus kormánytöbbség törvényhozása az állampolgárok milliói szavazata alapján a poli-tikai céljait tetszés szerint ültetheti át törvényekbe, és egy sor szempontból megkülönböztetéseket tehet ember-csoportok, foglalkozási ágak, intézmények, lakóhely szerint stb., addig az Alaptörvényben foglalt diszkrimináció tilalma megálljt parancsol ennél, és az alapvető jogok vonatkozásában, illetve a felsorolt emberi alaptulajdon-ságbeli különbségeknél megtiltja minden politikai erőnek, hogy a törvényhozási többséggé válva politikai cél-jait ezekbe ütköző megkülönböztetésekkel próbálja megvalósítani. Ennek révén egyrészt működni tud a politi-kai pluralizmus adta váltógazdaság számára a szabadság a más és más megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítására, és a mindenkori kormánypártváltással új megkülönböztetésekre és tagolások-ra épített politikák megvalósítása, másrészt a váltógazdaságon felül álló alkotmányos keret érinthetetlensége is biztosítást kap: az alapvető jogok és az ember alapvető tulajdonságai tekintetében egyetlen törvényhozási többség sem hozhat létre megkülönböztetéseket.
- [63] Ezzel az értelmezéssel szemben azonban a hazai alkotmánybíráskodás – különösen az első időszakának akti-vista (alkotmánytól elszakadó) éveiben – egy sor tágítást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán, és a legmélyeb-ben sértve a politikai váltógazdaság demokratikus törvényhozási többségeit, az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. Ezen túl a felvilágosodásban kialakult alapvető szempontokon túl bármely szempontból való megkülönböztetést az embercsoportok, foglalkozási ágak, intéz-mények stb. között úgy fogott fel mint a diszkrimináció tilalmába ütközőt. Az utóbbi időkben ez egy olyan el-nevezést kapott, hogy ez az „általános egyenlőségi jog”, és alkalmanként hozzáttételre kerül az ezekre vonatko-zó alkotmánybírói határozatokban, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak azok, melyek az ember méltóságát is sértik. Azonban a méltóságsértést úgy kitágították – az eredeti megalázás tilalma helyett –, hogy ebbe minden belefér, amit egy tetszőleges alkotmánybírói többség ennek akar felfogni. Ebben a felfo-gásban ugyanis az emberi méltóságot az sérti, ha egy megkülönböztetés – bármely – önkényes és nem észszerű. Ennek eldöntésére azonban nincsenek objektív szempontok, és a mindenkori alkotmánybírói többség véletlen állása dönti el, hogy mikor tekint egy megkülönböztetést észszerűnek, és így nem önkényesnek, vagy éppen fordítva – szemben azzal, ha az emberi méltóság sérthetetlenségét a megalázás tilalmával azonosítjuk, mert erre az elterjedt társadalmi konszenzusok többé-kevésbé határozott mércéket adnak.
- [64] A diszkrimináció tilalmának ezzel a kitágításával az Alkotmánybíróság óriási módon kiterjesztette a demokratikus törvényhozás felett az ellenőrzését, és ezzel a milliók által választott törvényhozási többség helyett néha egy vagy kétfős alkotmánybírói többség tetszőleges döntése veszi át az ország sorsának meghatározását. Ezért nem tudtam elfogadni ezt a kitágítást, és a jelen ügyben csak az indítvány elutasítását tudtam volna megszavazni.

Budapest, 2017. december 12.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1657/2016.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 218. számában.

• • •