



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA
KÖZNEVELÉSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁRSÁG

ALKOTMANYBIROSAG	
Ügyszám:	IV/1657-24/2016
Érkezett:	2017 DEC 07.
Készítő:	1
Melléklet:	db
Kiszélesítő:	1

Iktatószám: 60214-2/2017/KOZNEVIG

Budapest
Pf. 73
1535

Tárgy: Az Alkotmánybíróság IV/1657-24/2016 iktatószámú végzésével kapcsolatos álláspont

Tisztelt [REDACTED]

Fentebb hivatkozott számú végzésében arról tájékoztatta Miniszter urat, 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 (a továbbiakban: Ép.r.) 39/K. §-ával kapcsolatos alkotmányjogi panaszt, a felkészülési idő hiányára, a normavilágosság sérelmére és diszkriminációval összefüggő indítványi részében befogadta.

A Pedagógusok Szakszervezete által képviselt beadványozók azonos tartalommal kezdeményezték az Ép.r. 39/K. § részbeni, 2016. október 28-ára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését. A támadott rendelkezések a 2016. szeptember 1-jén legfeljebb hét évvel a nyugdíj jogosultság megszerzésének időpontja előtt álló, köznevelési vagy gyermekvédelmi intézményben dolgozó pedagógusok, pedagógiai szakértők, pedagógiai előadók, pedagógus szakképzettséggel rendelkező nevelést és oktatást közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak 2017. január 1-jével minősítés nélkül Pedagógus II. fokozatba sorolása alóli kivétellel kapcsolatosak. A kivételszabály szerint azok, akik – bár nem lettek volna erre kötelesek – korábban a Pedagógus II. fokozatba sorolás érdekében minősítési eljárásban vettek részt, ám az sikertelenül zárult, 2016. november 15-ig jelentkezhetnek gyorsított minősítés lefolytatására, és ha ez a második eljárás is sikertelen volt, vagy a jelentkezési határidőt elmulasztották, 2017. január 1-jével nem voltak előresorolhatók a kedvezményes szabály alapján. Ők tehát a 39/K. § hatályba lépése előtti helyzetben maradnak: csak akkor léphetnek előre Pedagógus II. fokozatba, ha az általános szabályok szerint vesznek részt a megismételt minősítésben.

A végzésben a beadványozók három érvével kapcsolatosan kérte a tárca álláspontját:

- megfelelő felkészülési idő állt-e rendelkezésre az érintettek számára, tekintettel a minősítési eljárásra jelentkezés határidejére is,
- sértette-e a jogszabály-módosítás a visszamenőleges hatály tilalmát,
- a kivételszabály megfogalmazásánál lehetséges volt-e a koruk alapján azonos csoportba tartozó pedagógusok két csoportra bontása, sértette-e ez emberi méltóságukat?

A beadványozó egyes érvei és ezekkel kapcsolatos álláspontunk:

A felkészülési idő kérdése:

Az É.p.r. 39/K. §-t beiktató 324/2016. (X. 27.) Korm. rendelet vonatkozó szabálya a kihirdetést követő napon, 2016. október 28-án lépett hatályba, azonban a támadott jogszabályhely alapján a jelentkezésre több mint két hét állt rendelkezésre. Ez alatt az időtartam alatt csak a jelentkezést kellett végrehajtani, a minősítési eljárás során megteendő feladatok végrehajtására jóval több időt biztosított a jogszabály. A szabályozás tehát több mint két hetet adott az érintetteknek arra, hogy 2016. november 15-ig jelentkezzenek a gyorsított minősítési eljárásra annak érdekében, hogy ők is részesülhessenek a 2017. január 1-jei Pedagógus II. fokozatba történő előresorolásban. A jelentkezési határidő jogvesztő volt, az előresorolásra sikeres minősítés esetén 2017. január 1-jére visszamenőlegesen került sor.

A beadványozók azzal érvelnek, hogy a két hét kevés, tekintettel arra is, hogy közben őszi szünet volt és nem minden érintett pedagógusnak volt az iskolán kívül Internet-hozzáférése, illetve arra, hogy mivel az É.p.r. több ízben módosult, az újabb módosítás emiatt már követhetetlen volt a jogalanyok számára. Az új rendelkezés a beadványozók szerint továbbá "alapjaiban változtatta meg a nyugdíjhoz közel állók minősítési rendszerét" (beadvány III. pont, 3. oldal).

Álláspontunk szerint ez az érvelés több okból sem állja meg a helyét. A jogszabály kihirdetésétől biztosított több mint két hetes jelentkezési időt az előírt kötelezettségre, az érintett alanyok körére tekintettel kell megítélni abból a szempontból, hogy az elegendőnek minősült-e. E körben, egyfelől, az érintettek kötelezettsége a jogszabály áttanulmányozását és az önkéntes jogkövetésre való felkészülést, azaz a soron kívüli minősítésre való jelentkezésről szóló döntés meghozatalát foglalta magában; jelen esetben az önkéntes jogkövetés magatartása az intézményvezető felé az önkéntes jelentkezés közlésében mutatkozott meg [É.p.r. 10/A. § (2) bekezdés]. A beadványozók azon állítása, miszerint a minősítési rendszer alapjaiban történő megváltoztatásáról lett volna szó az É.p.r. 39/K. §-ában, nem állja meg a helyét, hiszen pusztán arról volt szó, hogy egy, korábban már megkísérelt minősítési eljárásban való ismételt részvételtől kellett döntenie. Másfelől, az érintettek olyan pedagógusok és velük egy tekintet alá eső munkakört betöltők voltak, akik korábban saját szándékuk alapján vettek részt minősítésben annak ellenére, hogy az akkor sem és az új szabály hatálybalépését követően sem volt kötelező. Olyan személyekről van tehát szó, akik a minősítésre vonatkozó jogszabályanyagot az átlagos pedagógusokhoz képest nagyobb figyelemmel követték. Harmadrészt, az okos eszközök mai világában az Internet-elérést lényegesen nem befolyásolja az a körülmény, hogy iskolai szünet van; ez az érv továbbá amiatt sem állja meg a helyét, mivel a tanítási szünet napjai a pedagógusok számára tanítás nélküli munkanapok [É.p.r. 30. § (3) bekezdés], amikor az iskolai Internet-eléréshez a hozzáférés biztosított.

A fentiek, álláspontunk szerint alátámasztják, hogy a jelentkezési cselekmény megtételére biztosított időtartam elegendő volt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá a felkészülési idő viszonylagos rövidege még nem jelenti a kellő idő követelményének sérelmét, illetve az sem vezet az alkotmányellenesség kimondásához, ha kellő idő nem is, de legalább elegendő (még elégséges) idő állt rendelkezésre a kötelezettség teljesítéséhez. Álláspontunk szerint a jelentkezésre az időtartam megfelelő volt, ezáltal kellő felkészülési idő összességében biztosított volt, de az elégséges idő követelményének mindenképpen megfelelt a hatálybalépést követő valamivel több, mint két hetes időtartam.

Megjegyezzük továbbá, hogy a beadványokban az É.p.r. egymást követő módosításainak részletezése, és ebből annak a következtetésnek a levonása, hogy „kideríthetetlen, mikor és milyen jogcímen vált sikertelenné a minősítési eljárás”, illetve hogy a „döntés elleni jogorvoslat kérdése tisztázatlan” (III.5. pont, beadvány 8. oldal), egyfelől irrelevánsak a minősítési eljárásra való jelentkezés kellő felkészülési idejének vizsgálatánál, másfelől tartalmukban sem állják meg a helyüket. Jelen esetben olyan pedagógusokról van szó, akik

korábban már sikertelenül ugyan, de részt vettek minősítési eljárásban, másfelől a minősítési eljárást az Oktatási Hivatal szervezi, a soron következő eljárási lépésekről a pedagógus mindig tájékoztatást kap. Így történt ez a rendkívüli eljárás esetében is. Az érintett pedagógusok az Oktatási Hivaltól elektronikus úton személyre szólóan is értesítést kaptak arról, hogy lehetőségük van jelentkezni a rendkívüli eljárásra. Ezzel az 1334 lehetséges érintett pedagógusból 282 pedagógus élt is. Az Oktatási Hivatal pedagógiai oktatási központjai a rendkívüli eljárásra jelentkező pedagógusok számára felkészítő képzéseket hirdettek annak érdekében, hogy az érintettek minden szükséges információhoz időben hozzájussanak, és minden megyében illetve ahol akár egyetlen jelentkező is volt, ott képzést is szerveztek számukra. Fontos tény, hogy a 282 jelentkező pedagógusból 239 pedagógus sikeresen minősült a rendkívüli eljárásban.

Ezen túlmenően, egy korábbi eljárást érintő jogorvoslat kérdésének nincs köze egy újabb minősítési eljárásra jelentkezési lehetőség megnyílásához.

Visszamenőleges hatály kérdése:

Kétségtelen, hogy visszamenőleges hatálybalépésről nincs szó, hiszen a 24/2016. (X. 27.) Korm. rendelet a kihirdetését követő napon lépett hatályba [24/2016. Korm. r. 6. §]. Erre tekintettel a beadvány is csak azzal érvel, hogy a formálisan jövőre nézve hatályba léptetett jogszabály „az érintettek számára tartalmában visszamenőleg állapít meg kötelezettséget, vagy hozza őket hátrányosabb helyzetbe” (beadvány 9. oldal).

Álláspontunk szerint formális visszamenőleges hatálybaléptetésre egyértelműen nem került sor, a másik állítás pedig azért nem állja meg a helyét, mivel az Ép.r. 39/K. §-a egyáltalán nem állapított meg kötelezettséget, nem vont el jogot, nem tett meglévő kötelezettséget terhesebbé. Éppen ellenkezőleg, jogot biztosított, kedvezményes szabályt fogalmazott meg az átsorolás előírásával (még akkor is, ha ezt bizonyos esetekben további feltételhez kötötte).

A pedagógusok új előmeneteli rendszere bevezetésekor, 2013. szeptember 1-jén a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény [Nkt.] 97. § (21) bekezdése kimondta, hogy „nem vonatkozik a minősítési kötelezettség arra a pedagógus-munkakörben, valamint pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatottra, aki a 2013. szeptember 1-jétől számított tízedik tanév végéig eléri a rá vonatkozó öregségi nyugdíjkorhatárt.” Ez a személyi kör egybeesik az Ép.r. 39/K. §-ában nevesített körrel, azok körével tehát, akik 2016. szeptember 1-jén a nyugdíjkorhatárt megelőző hét éven belül voltak. Az Ép.r. 39/K. §-a továbbra sem írt elő minősítési kötelezettséget, sem azok számára, akik a hatályba lépését megelőző időben megkísérelték a – nem kötelező – minősítési eljárásban való részvételt, sem azok számára, akik ezt nem tették. Csupán egy kedvező előresorolási szabályt fogalmazott meg, azt nevezetesen, hogy minősítés nélkül is Pedagógus II. fokozatba kerülnek át 2017. szeptember 1-jével az érintettek – tehát jogot állapított meg. Erre pedig még akkor is lehetősége lett volna, ha ezt visszamenőleges hatállyal tette volna meg, de erről nincs szó.

Az Alkotmánybíróság rákérdezett arra is, hogy az automatikus átsorolásra nézve úgy állapított-e meg kivételszabályt a jogalkotó, hogy a minősítési eljárásra való jelentkezés során már jogkövetkezményt fűzött-e annak sikertelenségéhez, így azzal a minősítési eljárásra való jelentkezéskor számolhattak-e az érintett pedagógusok? A Pedagógus II. fokozat megszerzésére irányuló minősítési eljárásra jelentkezéskor – akár a 39/K. § hatálybalépését megelőzően, akár azt követően került erre sor – a jelentkezők számára egyértelmű volt, hogy a sikertelenség jogkövetkezménye az, hogy a Pedagógus II. fokozatba történő átsorolásukra nem kerül sor. Ezt érintő változást a 39/K. § sem hozott, nem került sor tehát a korábbi jelentkezéshez kapcsolódóan sem súlyosabb jogkövetkezmény megállapítására, mint korábban.

Pedagógusok csoportba sorolásának, emberi méltóságának kérdése:

A beadványozók azzal érveltek, hogy az emberi méltóságot sérti, hogy a 2016. szeptember 1-jén legfeljebb hét évvel a nyugdíjjogosultság megszerzése előtt álló pedagógusok egy része,

nevezetesen a minősítési eljárásban korábban saját kezdeményezésükre, de sikertelenül részt vett pedagógusok emberi méltósága a közösségükben súlyosan sérült, mivel „köztudomásúvá válik, hogy bár megfelelne a feltételeknek, mégsem léphet magasabb fizetési fokozatba, mert 'megbukott' ” (beadvány 10. oldal). Éppen ezért a beadványozók szerint az érintett pedagógusokon belül a korábban sikertelenül minősült pedagógus-csoport megkülönböztetése nem ésszerű, hanem önkényes.

Álláspontunk szerint az a körülmény, hogy a pedagógus minősítési eljárása sikertelen volt, még nem jelenti egyben az emberi méltósága sérelmét. Ha ezt az érvelést elfogadnánk, ez mindenféle megmérettetés alkotmányosságát eleve kizárná. Ezzel pedig megakadályozná általában a jogok, jogkövetkezmények feltételhez kötését, ezáltal zavaros jogbiztonságot és sértő helyzetet idézne elő, végső esetben éppen ez eredményezne alkotmányellenességet. Az Ép.r. támadott rendelkezései lehetőséget biztosítottak, hogy a rendelkezéssel érintett pedagógusok egy sikertelen minősítési eljárás után egy gyorsított, egyszerűsített eljárás keretében ismételten megmérettethették magukat. A többi, igaz nem az e korosztályba tartozó pedagógusokhoz képest ez pozitív diszkriminációnak is tekinthető a sikertelen minősítési eljárás esetére. A 2016. szeptember 1-jén legfeljebb hét évvel a nyugdíj előtt álló, Pedagógus I. fokozatba sorolt, minősítési kötelezettséggel nem terhelt pedagóguscsoporton belül a korábban már a nem kötelező minősítést sikertelenül megkísérelt pedagógusok csoportjának megkülönböztetése, rájuk vonatkozóan a Pedagógus II. fokozatba soroláshoz a minősítés újbóli megkísérlését előíró szabály megfogalmazása nem önkényes alapon, hanem ésszerű jogalkotói megfontolásból történt. A szabály a pedagógus saját döntésének súlyát, komolyságát, a pedagógus előmeneteli rendszer alapvető elemének, a minősítési eljárásnak a szakmai tekintélyét megalapozó céllal született. A jogalkotás során mérlegelni kellett a minősítési eljárás szakmai szempontjait is. A bármely okból sikertelen eljárás eredményének egy korcsoport szerinti negligálása a többi pedagógus felé a minősítési eljárás komolytalanságát és szakmai megalapozatlanságát közvetíthetné. Ugyanebből a korcsoportból sikeres minősítési eljáráson részt vett pedagógusokat figyelembe véve szintén a minősítési eljárás szakmai tekintélyét jelentékteleníthetné el. Mindkét eset a minősítési eljárás komolyságával, értelmével kapcsolatos kételyeket alapozhatna meg a pedagógusok között.

A minősítésre való jelentkezés tétjét az ehhez kapcsolódó jogkövetkezmények adják: az egyszer saját döntés alapján megkezdett eljárás nem hagyható félbe anélkül, hogy ez a sikertelenség jogkövetkezményét ne vonná maga után (természetesen abban az esetben, ha ennek a jogszabályban megállapított feltételei fennállnak, pl. az egyes minősítési események elmaradása, a határidők elmulasztása nem menthető ki). Mindezt az új besorolási szabály bevezetését követően is szakmailag indokolt volt fenntartani, hiszen éppen ezáltal tanúsítható a pedagógus szakmai rátermettsége. Ráadásul a megismételt minősítés körülményeit oly módon határozta meg a jogszabály, hogy egy egyszeri, gyorsított, kivételes eljárásban való részvétel kedvezményes lehetőségét teremtette meg. Általában ugyanis a jelentkezéstől az előresorolásig egy majdnem két éves folyamat vezet az Ép.r. szerint, ez esetben viszont az Oktatási Hivatal az érintett pedagógusok részére a minősítést legkésőbb 2017. március 14-ig szervezte meg és április 30-áig állította ki a tanúsítványt. Mindez ugyanakkor nem befolyásolta az előresorolás időpontját: sikeres minősítési eljárás alapján a pedagógust 2017. január 1-jei visszamenőleges hatállyal kellett besorolni Pedagógus II. fokozatba.

Mindezekre tekintettel tárcánk álláspontja az, hogy az Ép.r. 39/K. § kifogásolt részeinek alkotmány sértésre hivatkozással történő megsemmisítése nem indokolt.

Budapest 2017. NOV. 29



Dr. Palkovics László

*