

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8032/2013. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügyek: AJB-1234/2014 és AJB-2914/2014)

Előadók: dr. Vass Veronika
dr. Láposy Attila
dr. Zemplényi Adrienne
dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A 2013-as év végén és a 2014-es év elején *számos panaszbeadvány* érkezett Hivatalomhoz pedagógusoktól, amelyek 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: Kr.) egyes rendelkezéseivel összefüggő általános jellegű és konkrét aggályokra, hiányosságokra, valamint jogszabály-értelmezési kérdésekre irányította rá a figyelmemet.

Többen sérelmezték a szakmai gyakorlat idejébe beszámítható időtartamokat, így például, hogy abba nem számít bele a saját gyermek nevelésével töltött idő (GYES, GYED ideje). Kifogásolták emellett a korábban megállapított címpótlékok „ elvesztését”, az illetményük csökkenését, a pedagógus portfólió elkészítésének nehézségeit, illetve magát az életpályamodell bevezetésének módját. E panaszok egy kisebb része az abban foglaltak kivizsgálásával, esetlegesen a szükséges tájékoztatással, illetve a jogszabály időközbeni módosításával megoldódott. Figyelemmel azonban arra, hogy maga az életpályamodell bevezetése alapvetően érintette a pedagógusok széles körét, ezért *két jellemző panaszbeadvány alapján átfogó vizsgálatot indítottam.*

Az *egyik panaszos* beadványában kifejtette, hogy a Kr. a jogállamiság elvét, a jogbiztonság és a bizalomvédelem követelményét sértő módon alakította át és szabályozza a pedagógusok előmenetelének rendszerét. A panaszos szerint a Kr. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) által biztosított és megszerzett előmenetelt tette átmenetileg illetve tartósan „semmissé” a pedagógusok számára azzal, hogy felmenő rendszer helyett, előkészítetlenül 2013. szeptember 1-jétől minden pedagógust – addigi teljesítményét figyelmen kívül hagyva – „Pedagógus I.” fokozatba sorolt. A panaszos kitért arra is, hogy a szakvizsgálóval, illetve több évtizedes szakmai tapasztalattal rendelkező, a törvényben meghatározott feltételeket már korábban teljesítő, pályájuk végén álló pedagógusoknak is egy új, részben most is csak formálódó működésű szabályok által felállított életpályamodellre kellene teljesíteniük, amire a gyakorlatban életkoruk miatt már csak minimális az esélyük.

A panaszos ezen túlmenően sérelmezte a minősítési keretszámokat és a kutatótanári fokozattal kapcsolatosan meghatározott százalékos korlátozást is. Véleménye szerint ezek a rendelkezések is a jogbiztonság követelményébe ütköznek, hiszen így az előmenetel szubjektíve nem tervezhető előre, önkényesen és mesterségesen akadályozott.

A *másik panaszos* 38 év szakmai gyakorlattal, valamint szakvizsgálóval rendelkezik, de a pedagógus életpálya modell újraszabályozása következtében – a többi pedagógushoz hasonlóan – a „Pedagógus I.” kategóriába sorolták. A panaszos elsődlegesen azt sérelmezte, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár elérése miatti kötelező 2014 őszi nyugdíjba vonulása okán a Kr. átmeneti rendelkezéseiben meghatározott, rövidített eljárás keretében sincs valós lehetősége magasabb besorolási fokozatot megpályázni, így a szakvizsga és a közel négy évtizedes szakmai gyakorlat ellenére a „Pedagógus I.” kategóriából kell nyugdíjba mennie. A Kr. átmeneti rendelkezései alapján számára nem világos továbbá az sem, hogy a kötelező felmentési ideje alatt lehetséges-e pályáznia úgy is, hogy a vizsgakötelezettség teljesítése már értelemszerűen jóval későbbre, a nyugdíjas éveinek időszakára esne.

Egyértelmű jogszabályi előírás, hivatalos tájékoztatás hiányában továbbá kérdéses számára az is, hogy – bár a tartalmi feltételeknek eleget tesz – benyújthat-e pályázatot a Mesterpedagógusi cím elnyerésére.

A panaszok egy további része olyan nem köznevelési intézményben, hanem *gyermekjóléti, gyermekvédelmi, pedagógiai szakszolgálati, pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézményhálózatban*, vagy a *szociális ágazatban dolgozó pedagógusoktól* érkezett, akik ezekben az intézményekben végeznek pedagógiai tevékenységet és kimaradtak a béremelésből. Érkeztek továbbá panaszok olyan – nem pedagógus munkakörben dolgozó – pedagógusoktól (pedagógiai asszisztens, könyvtáros, iskolatitkár, szabadidő szervező) is, akiknek a pedagógusok munkájának segítése a feladata, esetenként helyettesítik is a tanárokat vagy felügyelik a gyermekeket, mégsem vonatkozik rájuk az életpályamodell.

Tekintettel arra, hogy a panaszok nyomán a *pedagógus életpálya-modell kialakítására*, illetve a kormányrendeletben meghatározott *besorolási rendszer működtetésére vonatkozó szabályozás* egyes elemei, valamint a *nem kellően egyértelmű jogi helyzet és gyakorlat* kapcsán a jogállamiság elvével és az ebből levezethető a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot indítottam.

A megállapított tényállás

Az ügyben az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján – a megalapozott álláspont kialakítása érdekében – részletes tájékozódás, illetve a szakmai-jogi álláspontjuk megismerése érdekében megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkárát, illetve a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökét, valamint a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének (PDSZ) elnökét, a Pedagógusok Szakszervezetének (PSZ) elnökét és az Oktatási Hivatal (OH) elnökét.

1. A köznevelésért felelős államtitkártól a következő kérdések kapcsán vártam választ.

1. Milyen közvetlen, azonnali hátrányos vagy előnyös jogkövetkezményekkel járt a pedagógusok számára a „Pedagógus I.” fokozatba való átsorolás az illetmény, az előmenetel, illetve más, a közalkalmazotti jogviszony szempontjából lényeges elem szempontjából? Tett-e bármilyen lépést a szaktárca a méltánytalan, lényeges anyagi, szakmai veszteséggel járó esetekben – így különösen például a nyugdíj előtt álló pedagógusok esetében – a kompenzáció érdekében?
2. Milyen alkotmányos indoka volt annak a jogalkotói lépésnek, amely – a felmenő rendszer kialakítása helyett – általánosan, valamennyi pedagógust a „Pedagógus I.” fokozatba sorolt be? Megelőzte-e a szaktárca részéről a rendszer elvi koncepciójának, illetve konkrét elemeinek kidolgozását a szakmai, civil érdekvédelmi szervezetekkel való egyeztetés, ha igen, akkor azok milyen eredménnyel jártak?
3. Mikor, illetve milyen módon és szempontok alapján kerül sor a minősítő bizottság tagjainak kiválasztására, illetve a minősítési keretszámok kialakítására?
4. Milyen lehetőségei vannak azoknak a nagy gyakorlattal rendelkező pedagógusoknak az indokolt szakmai „előrelépésre”, akik a Kr. átmeneti rendelkezései alapján sem tudják elérni a „Pedagógus I.” szintnél magasabb besorolási fokozatot az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt? Esetükben sor kerülhet-e a kötelező, több hónapos felmentési idő tartama alatt benyújtott, magasabb fokozat, Mesterpedagógus, illetve Kutatótanár fokozat elérésére irányuló pályázatuk érdemi elbírálására?
5. Mentésülhet-e a minősítési eljárás alól az a pedagógus, aki a Kr. 36. § (3) bekezdése alapján megkaphatja 2015. január 1-jével a Pedagógus II. fokozatot, de nyugdíjba megy, mielőtt a Kr. 36. § (4) bekezdése alapján részt venne a minősítő eljárásban?

6. Mi indokolta a Kr. 5. § (3) bekezdésében rögzített objektív küszöb bevezetését, amely szerint kutatótanár fokozatba kizárólag az összes köznevelési intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatottak legfeljebb egy százaléka sorolható be? Milyen követelmények alapján kerül majd sor a kutatótanári fokozat odaítélésére, a pályázatok értékelésére annak érdekében, hogy a kutatótanárok száma ne lépje túl a kormányrendeletben meghatározott egy százalékos küszöböt?
7. Van-e lehetőség a Mesterpedagógus fokozat elnyerésére közvetlenül a „Pedagógus I.” fokozatba besorolt, de a Kr. 36. § (6) bekezdés a) – d) pontjában meghatározott feltételeket egyébként teljesítő pedagógusoknak? Jogsabályi határidő hiányában a Kr. 36. § (5) bekezdésében foglaltak nyomán a miniszter mikor teszi várhatóan közzé a Mesterpedagógus fokozatba történő besorolásra vonatkozó pályázat kiírást?

1.1 A köznevelését felelős államtitkár válaszában arról tájékoztattott, hogy a pedagógus előmeneteli rendszer *bevezetése folyamatosan történik*, a jogszabályok által előírt feltételek alól pedig *nincs lehetőség a mentesülésre*, illetve arra sem, hogy *azon minden érintett egyszerre essen át*. Szükséges volt tehát egy olyan, 2018. június 30-áig tartó átmeneti időszak meghatározása azon pedagógusok számára, aki már a pályán vannak, nem újonnan lépnek a rendszerbe. Kiemelte, hogy ebben a minősítés elvégzésére kijelölt *közel 5 éves átmeneti időszakban* a szaktárca folyamatosan figyel arra, hogy a lehetőségek szerint azokat részesítse előnyben, akik már jelentős szakmai gyakorlattal rendelkeznek, így ilyen szempontok alapján kerül majd a 2015. évi minősítési eljárásra vonatkozó keretszámok és a terv meghatározására.

Egyértelművé tette, hogy a bevezetés megkezdése *egyetlen pedagógus számára sem járhatott anyagi hátránnyal*, már az átmeneti besorolás révén is mindenkinek emelkedett az illetménye, akinek pedig mégsem, az *kompenzációban részesült*. Utalt arra is, hogy a szakvizsgával vagy tudományos fokozattal rendelkező pedagógusok külön lehetőséget kaptak a Pedagógus II. és a Mesterpedagógus fokozatokba való bekerülésre. A válasz tartalmazza azt is továbbá, hogy a 2015-ös minősítési eljárás keretszámainak, illetve az arra való jelentkezés különös feltételeinek meghatározása során elsőbbséget élveznek majd a nyugdíj előtt állók. Tájékoztattott arról, hogy *álláspontja szerint a teljes rendszer bevezetése felmenő rendszerben történik*, a Pedagógus I. fokozatba sorolás egyértelmű előnye volt az új bértábla kialakítása, a minimálbérhez kötött alapilletménnyel, az ahhoz kapcsolódó pótlékokkal. Megjegyezte, hogy a bevezetést és a rendeletalkotást az érintett szakmai és érdekvédelmi szervezetekkel történt *egyeztetés előzte meg*, e szervezetek *véleményét figyelembe vették* az eljárás során.

A *minősítési bizottság összetételét* illetően az államtitkár arra hívta fel a figyelmet, hogy számos egyeztetés után a miniszter a Pedagógus Sztrájkbizottsággal kötött, 2013. január 22-én aláírt megállapodása értelmében a minősítő bizottság tagja nem lehet kormánytisztviselő, ezzel szemben minden esetben tagja az intézményvezető, továbbá a három tagból két külsős szakértő, a bizottság függetlenségét, objektív eljárását biztosítani fogják. Kiemelte, hogy a *minősítés keretszámait a rendelet szerint az oktatásért felelős miniszter jogosult meghirdetni*, a minősítő bizottságok külső szakértő tagjának jelentkezett összesen 7000 pedagógusból pedig 5000 fő 2014. december 31-éig külön továbbképzésben részesül.

Arra a kérdésre, hogy milyen lehetőségei vannak azon nagy gyakorlattal rendelkező pedagógusoknak az „előrelépésre”, akik az átmeneti rendelkezések alapján sem tudják elérni a magasabb besorolási fokozatot az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt, illetve esetükben sor kerülhet-e a több hónapos felmentési idő tartama alatt benyújtott, magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatuk érdemi elbírálására az államtitkár azt válaszolta, hogy ezt a *jogsabály nem zárja ki, a szaktárca e lehetőséget is megvizsgálja*. Jelezte, hogy azon pedagógusnak, aki még az eljárás lezárulása előtt befejezi a pályafutását eleve nem is kell részt venni a minősítési eljárásban, jelenleg azonban még nem tudják, hogy hányan és kik éltek ezzel a lehetőséggel, így a minősítési eljárás beosztása még nem történt meg.

Hangsúlyozta, hogy a szaktárca célja az, hogy a *kutatótanári fokozatba kizárólag a legkiválóbb pedagógusok kerüljenek*, a számuk korlátozása így alkotmányosan indokolt, a *százalékos küszöb túllépését pedig a jelentkezés lehetőségének korlátozása teremti meg*. Tájékoztattott végül arról is, hogy van lehetőség a mesterpedagógus fokozat elnyerésére közvetlenül a „Pedagógus I.” fokozatba besorolt és a kormányrendeletben meghatározott feltételeket egyébként teljesítő pedagógusok számára. A mesterpedagógus fokozat elnyerésére vonatkozó pályázat kiírására ugyanakkor csak a szakértők képzését követően kerül majd sor.

1.2 Mivel az átfogó vizsgálat keretében az államtitkári válasz, valamint a többi megkeresett szerv tájékoztatása nyomán további, illetve kiegészítő jellegű kérdések merültek fel, *ismételt megkeresésében újabb kérdéseket tettem fel az államtitkárnak:*

1. Pontosan milyen személyi kör és mire tekintettel, milyen időponttól kezdve, milyen jogszabályi alapon, kinek a döntése alapján részesült kompenzációban a rendszer elindítását, a Pedagógus I. fokozatba történt átsorolást követően? A válaszlevelében jelzett kompenzáció kiterjedt a minőségi és egyéb bérpótlékok elvesztésére is?
2. Milyen módon, eszközökkel igyekszik a minisztérium elősegíteni a szakvizsgával nem, de már jelentős szakmai gyakorlattal vagy más, objektívizálható kiválósági mutatókkal (pl. tanulói versenyeredményekkel) rendelkező pedagógusok előrelépését a Pedagógus II. fokozatba? Támogatja-e az állam a pedagógusokat a szakvizsga teljesítésében?
3. Mikor, illetve milyen szakmai és jogi szabályok figyelembe vétele mellett kerül majd sor a 2015. évi minősítési keretszámok és „különös feltételek” meghatározására?
4. Hány alkalommal, mely szervezetekkel egyeztetett a tárca az új pedagógus besorolási rendszer kialakítása során, valamint azt követően, illetve – az említett példán túl – a szakmai szervezetek, szakszervezetek mely javaslata épült be a szabályozásba?
5. Amellett, hogy a jogszabály nem zárja ki, szükségesnek látja-e a szaktárca az átmeneti rendeleti szabályok módosítását és más intézkedés megtételét annak érdekében, hogy érdemben el lehessen bírálni a nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló, hosszú felmentési idejüket töltő pedagógusok magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatát?
6. Milyen jogkövetkezményekkel járhat az a helyzet, hogy ha a Pedagógus II. fokozatra pályázó, a portfólióját feltöltő pedagógus, a megadott határidőig a feltételek formális teljesítésével ideiglenesen előrelép, azonban a 2018-ig történő minősítési eljárás során kiderül, hogy pályázata nem volt megfelelő? Vissza kell-e fizetnie a bérkülönbözetet?
7. Milyen előfeltételek mellett jelentkezhetek, illetve milyen időtartamú, illetve szakmai tartalmú, az Oktatási Hivatal által szervezett továbbképzésen vesznek részt a minősítő bizottságok szakértő tagjának jelentkező pedagógusok?

A köznevelésért felelős államtitkár második válaszában az első kérdés kapcsán rámutatott, hogy a pedagógusok illetménye a korábbi rendszerben is több elemből állt össze, és tartalmazott garantált és nem garantált elemeket egyaránt. Az állam, mint finanszírozó, korábban is csak a jogszabály által biztosított illetményelemekre vállalt garanciát, így jelenleg, mint finanszírozó és fenntartó szintén csak ezt tudja garantálni. Az előmeneteli rendszerhez kapcsolódó új illetményrendszert úgy alakították ki, hogy a jogszabály által garantált összes illetménye senkinek sem lehet alacsonyabb a korábbiaknál. Az esetlegesen mégis előforduló csökkenéseket kompenzálta a KLIK, az emelés pedig az új rendszerben megmaradó pótlékokat is érintette.

Rámutatott arra, hogy *a minőségi bérpótlék eddig sem volt garantált elem*, annak megadása, illetve mértéke munkáltatói döntésen alapult. A 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett pedagógus előmeneteli rendszer bevezetésével összefüggő *bérkompenzációs döntéseket* 2013. október 15-ig kellett meghoznia a KLIK-nek a pedagógus munkakörben álló közalkalmazottak tekintetében. *A bérkompenzációt* 2013. szeptember 1-jére visszamenőleges hatállyal a novemberi illetményükkel együtt kapták meg az érintettek.

A válaszában kiemelte azt is, hogy a kompenzáció mértékének megállapítása határozott időre, 2014. augusztus 31-ig tartó időszakra szól. Utalt arra, hogy az esetleges illetmény-csökkenéssel és a pedagógus által vélelmezett, elmaradt bérkompenzációval kapcsolatban érkezett *reklamációkat, panaszokat a KLIK minden alkalommal kivizsgálta.*

A megkeresés *második kérdésére* azt a választ adta, hogy a minősítés különös feltételeinek meghatározásánál szempont volt a szakmai gyakorlat is, így elsőként – többek között – azok jelentkezhetnek minősítésre, akik *legalább 30 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek.* Hivatkozott arra, hogy a pedagógusok munkája igen összetett, a munka minőségét *nem lehet olyan egyszerű mutatókkal „objektivizálni”, mint például a versenyeredmények.* Álláspontja szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy sokszor egy látványos eredmény mögött kevesebb hozzáadott érték, pedagógiai munka rejlik, mint egy látszólag iskolai szinten is jelentéktelen eredmény mögött, ezért az ilyen eredmények alapján történő előnyhöz juttatás könnyen igazságtalanságokhoz vezethetne. Az eredmények feltüntetésére, érvényesítésére a *portfolión keresztül* van lehetősége a pedagógusoknak.

Hozzátette a válaszban, hogy a szakvizsga megléte az előmeneteli rendszerben a *Mesterpedagógus fokozat* egyik feltétele. A Mesterpedagógus fokozat elérése minden esetben a pedagógus *saját vállalásán, saját döntésén múlik,* ahogy az ehhez szükséges szakvizsga megszerzése is. Az államtitkár rámutatott, hogy *jelenleg közel 30 ezer pedagógus rendelkezik valamilyen pedagógus szakvizsgával vagy azzal egyenértékűnek elismert szakképzettséggel.* Elismerte azt is, hogy esetükben a szakvizsga megszerzésének motivációja és körülményei is eltérőek voltak: sokan azért végezték el a szakirányú továbbképzést, mert ez valamilyen feladatuk miatt szükséges volt (pl. intézményvezetők), mások azért, mert valamilyen feladatot kívántak vállalni (pl. szakértők, vizsgaelnökök), és bizonyára voltak olyanok is, akik csupán a kedvezőbb besorolás érdekében szereztek szakvizsgát. A Mesterpedagógus fokozat elérése tehát nem kötelező, illetve ez a fokozat a Pedagógus II. fokozathoz képest nem csupán egyszerű előrelépést, hanem az *átlagos pedagógus feladatokon túl elvégzendő feladatokat is jelent.* Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a korábbi rendszerrel ellentétben a *szakvizsga léte még nem jelent automatikusan magasabb illetményt.* Korábban a pedagógus szakvizsgát szerző pedagógus a szakvizsga használatától függetlenül is magasabb bérezésben részesült, de *nem létezett kifejezetten a szakvizsga megszerzésére irányuló állami támogatás.* Említette, hogy az iskolák azonban kaptak támogatást a továbbképzésekhez, amiből ezt a képzést is támogathatták, így ez közvetve állami támogatásnak tekinthető. Jelenleg is lehetőség van arra, hogy a fenntartó – így az állami fenntartó is — támogassa a pedagógusok továbbképzését, beleértve a szakvizsga megszerzésére irányuló szakirányú továbbképzést.

A *harmadik kérdés kapcsán* arra hívta fel az államtitkár a figyelmet, hogy a *minősítés különös feltételeinek meghatározása* a Kr. 10. § (1) bekezdése szerint az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Eszerint a miniszter minden év február utolsó napjáig közzéteszi a következő naptári évre vonatkozóan a lebonyolításra kerülő minősítő vizsgák és a minősítési eljárások számát, a minősítő vizsgák és minősítési eljárások szervezésének központi szabályait és a minősítési tervbe történő felvétel különös feltételeit. Ennek alapján *a keretszámok és a különös feltételek meghatározása és közzététele megtörtént:* a Köznevelésért Felelős Államtitkárság 2014. február 28-án közleményben tett közzé a www.kormany.hu oldalon, az intézményvezetők pedig az OH elnökétől kaptak levélben külön tájékoztatást.

A *negyedik, az egyeztetésre vonatkozó kérdésre adott válaszában* az államtitkár rámutatott, hogy a NEFMI, majd az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkársága *sok tucattal alkalommal egyeztetett* a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényről (Nkt.) 2010-2011-ben, valamint a pedagógus előmeneteli rendszer részletszabályait tartalmazó kormányrendeletéről 2013-ban. Kiemelte, hogy *a szakszervezetekkel való egyeztetések eredményeképpen több – pedagógus előmeneteli rendszert érintő – kérdésben megállapodás született* a Kormány, a KLIK és a pedagógus szakszervezetek között.

Az emberi erőforrásokért felelős miniszter a pedagógus szakszervezetek által 2013. január 22-én kötött átfogó megállapodás, valamint a KLIK elnöke és PSZ elnöke közötti 2013. november 22-én aláírt Kollektív Szerződés is számos ilyen pontot tartalmaz. A válasz szerint a 2015. évi pedagógusminősítő vizsgák és minősítési eljárások szervezésének központi szabályairól és a minősítési tervbe történő felvétel különös feltételeiről a Pedagógusok Szakszervezetével 2014. február 13-án egyeztettek a Köznevelésért Felelős Helyettes Államtitkárság vezetői.

Az államtitkár az *ötödik kérdésre adott válaszában* egyértelművé tette, hogy *nem látja szükségesnek az átmeneti szabályok módosítását* azért, hogy érdemben el lehessen bírálni a nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló, hosszú felmentési idejüket töltő pedagógusok magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatát. Mindezt azzal indokolta, hogy az *első minősítések beosztása során a szaktárca érvényesítette a régóta pályán lévő pedagógusok érdekeit*.

A *hatodik kérdés kapcsán* az államtitkár válaszában a Kr. 36. § (3)-(4) bekezdésére hivatkozott. Előbbi rendelkezés szerint 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 működtetett informatikai támogató rendszerbe. A Pedagógus II. fokozatba be kell sorolni azt, akinek a portfóliója tartalmazza a Kr. 8. §-ában foglaltakat, az eljárást az OH szervezi. A másik hivatkozott rendelkezés pedig azt rögzíti, hogy 2015. január 1-jén ideiglenesen Pedagógus II. fokozatba besorolt pedagógus legkésőbb 2018. december 31-éig a 3. §-a 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. Az államtitkár szerint a Kr. 36. § (4) bekezdése alapján ha – értelemszerűen a pedagógus hibájából – nem kerül sor a sikeres minősítésre, ennek *jogkövetkezménye a pedagógus visszatorolása*, miáltal ismételt minősítési kötelezettsége is keletkezik, hiszen a Pedagógus II. fokozat elérése kötelező. Lényeges azonban, hogy mivel a pedagógus ideiglenes besorolása a Kr. 36. § (3) bekezdés alapján, a *jogszabálynak megfelelően történt, visszafizetési kötelezettsége nem keletkezik*.

Végül a megkeresés *hetedik kérdésével összefüggésben* az államtitkár arról tájékoztatót, hogy a tanfelügyeletben, illetve a minősítésekben résztvevő szakértők képzése jelenleg az OH TAMOP-3.1.15. kiemelt projekt keretében végzett 60 órás, akkreditált továbbképzésének keretében történik. A jelentkezés feltétele a 14 év szakmai gyakorlat és a pedagógus szakvizsga megléte volt. A válaszban megjegyezte, hogy az így kiképzett szakértők vizsgájuk során *minősítő eljáráson is átesnek*, így sikeres vizsga esetén a Kr. 37. § (1) bekezdése alapján 2015. januártól Mesterpedagógus fokozatba kerülnek besorolásra.

2. Megkeresésemben a KLIK elnökétől tájékoztatást kértem a panaszokban jelzett problémákkal kapcsolatban arról, hogy az oktatási intézményektől, illetve pedagógusoktól a Kr. 2013. szeptember 1-jei hatálybalépése óta érkezett-e panasz, jogértelmezési kérdés, illetve észrevétel a munkáltatói jogokat, valamint a bérghatározási jogokat gyakorló KLIK felé vagy annak szerveihez. A *KLIK elnöke* arról tájékoztatót, hogy a rendelet hatálybalépését követően az intézmény a *tankerületek jogértelmezési munkáját megkönnyítendő* több egységes állásfoglalást, tájékoztató anyagot készített.

A pedagógus életpályamoddellel és a minősítési rendszerrel kapcsolatban felmerült problémákat azonban nem érintik ezek az anyagok. A KLIK-hez csak néhány panasz érkezett telefonon, melyben nyugdíjazásuk előtt álló pedagógusok sérelmezték a Pedagógus I. fokozatba történő besorolásukat. Az érdeklődőket ilyenkor röviden szóban tájékoztatták a rendelet minősítési eljárásra vonatkozó pontjairól. Az elnök tájékoztatása szerint a KLIK-hez írásbeli, kivizsgálásra váró panaszbeadvány sem intézményektől, sem magánszemélyektől nem érkezett.

3. Az Oktatási Hivatal (OH) elnöke arról tájékoztatott, hogy a hivatalhoz, mint a minősítési rendszer felelőséhez számos kérdés érkezett és érkezik, különösen a *portfólió elkészítésével* kapcsolatban. Az *informatikai jellegű problémák* megoldása érdekében a hivatal folyamatos kapcsolatot tart fenn a portfólió felület informatikai megvalósításáért felelős Educatio Nonprofit Kft.-vel.

Az elnök válasza szerint a programhoz kötődő dokumentumok, tájékoztatók megjelenéséről a www.oktatas.hu oldalon, valamint elektronikus hírlevelekből is értesülhettek a pedagógusok. A hivatal egy *üzenetküldő rendszert* is fenntart, melyen keresztül közvetlen kapcsolatot biztosít az emberi erőforrások minisztere és az ország valamennyi köznevelési intézménye között. Ezt az információs csatornát használja az EMMI Köznevelési Államtitkársága, hogy a minősítési rendszerrel kapcsolatos fontosabb tudnivalókat a pedagógusokkal közölje. A *portfóliót* az elnök tájékoztatása szerint a válasz beérkezésétől *23.008 pedagógus töltötte fel* a 168.207-ből.

A feltöltés aktivitásában nem látszik szignifikáns különbség Kelet- és Nyugat-Magyarország között (Heves megyében például 815 pedagógus töltötte fel a portfólióját, 29% községből, 33% városból, 37% a megyeszékhelyről, Veszprém megyéből pedig 770-en, 23% községből, 49% városból, 27% a megyeszékhelyről.) Az *összes pedagógus 21%-a rendelkezik szakvizsgával*, az arányok országos szinten kiegyenlítettek. A minősítési rendszerről készült egy *átfogó tájékoztató anyag*, melyet a miniszter 2013. november 19-én fogadott el, ezt követően a www.oktatas.hu weboldalon tették közzé, és a honlap adatai szerint 111.065 fő töltötték le.

Az OH munkatársai emellett országos konferenciasorozat keretében tartottak előadásokat a pedagógusminősítésről és a tanfelügyeletről, a konferencia anyagait rendszeresen közzétették az interneten.

4. A *PSZ elnöke* arról tájékoztatott válaszában, hogy a szervezet a pedagógus életpályamodell bevezetésével annak *jelenlegi formájában soha nem értett egyet*, mivel álláspontjuk szerint *az nem ismeri el a megszerzett ismereteket és a munkateljesítményt*. A szakszervezet azt is elfogadhatatlannak tartja, hogy az életpályamodellre vonatkozó joganyagot a hatályba lépése először többször módosították, és olyan időpontban tették közzé, amely lehetetlenné tette, hogy az érdekeltek kellő időben megismerjék azt és felkészüljenek a végrehajtására. A PSZ elnöke ezért a szervezet képviselőjében alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az AB végzésben kérte a szakszervezetet, hogy az időközben megkötött kollektív szerződés miatt megváltozott helyzetre való tekintettel nyilatkozzon arról, hogy az alkotmányjogi panaszt fenntartja-e. A szervezet elnöke úgy nyilatkozott, hogy fenntartja a panaszt, az ügyben határozat eddig nem született.

5. A *PDSZ elnöke* válaszában arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint a szabályozás kidolgozása erőltetett tempóban, *érdemi szakmai egyeztetés lefolytatása nélkül történt*. A szervezet már a jogalkotási folyamat legelején jelezte, hogy a rendelet súlyos jogsérelmeket okozhat. A szakszervezet legnagyobb aggálya az volt a tervezettel kapcsolatban, hogy *a rendelet minden pedagógust – a pályán eltöltött évek számától, a megszerzett végzettségektől, a végzett munka szakmai színvonalától függetlenül – a „Pedagógus I.” kategóriába sorolt*. Az érdekképviselői szervezet számára az is érthetetlen, hogy a szabályozás *miért csak a szakvizsgával rendelkező pedagógusok számára engedi meg*, hogy – a szakmai portfóliójuk feltöltése mellett – a „Pedagógus II.” kategóriába kerüljenek. A szakszervezet elnöke szerint a pedagógusok körében komoly feszültséget keltett a tervezett minősítési rendszer is. Az általános vélemény szerint *ugyanis a portfólió nem alkalmas arra, hogy egy pedagógus szakmai tudását, munkáját minősítse, értékelje*, mert nem ad valós információt egy pedagógus szakmai, emberi, pedagógiai kvalitásairól. A szakszervezet indokoltnak tartja az életpályamodell és a minősítési rendszer jogi és szakmai felülvizsgálatát.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a művelődéshez való jog* (Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot [...] az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú [...] oktatással [...] biztosítja.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.).
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.);
- a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Kr.);

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet, hatóságnak minősül a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (1) bekezdés d) és g) pontja alapján a minisztérium, központi hivatal központi államigazgatási szervnek minősül, így az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ és az Oktatási Hivatal tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az átfogó vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. A *preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztososa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztososa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve XI. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, illetve a művelődéshez való jog kapcsán nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintettem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, *az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú*, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú *oktatással*, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatban kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog és ezzel összefüggésben az államot terhelő *intézményvédelmi kötelezettség* tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben pedig továbbra is fenntartja. Hangsúlyozta, hogy a mindenkorai törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása. Utalt arra is, hogy az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelősség a mindenkorai kormányzatot terheli.

III. Az ügy érdemében

1. A művelődéshez való joggal összefüggő állami kötelezettségek körének egyik legfontosabb eleme az alapfokú, valamint középfokú oktatás biztosítása, a közoktatási, köznevelési rendszer működése kapcsán pedig kiemelt figyelmet érdemel a kulcsszerepet játszó *pedagógusok helyzete, jogállásuk, illetve életpályájuk szabályozása*. Ahogyan arra alapelvként az Nkt. 1. § (2) bekezdése is rámutat, a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. A köznevelés egészét a tudás, az igazságosság, a rend, a szabadság, a méltányosság, a szolidaritás erkölcsi és szellemi értékei, az egyenlő bánásmód, valamint a fenntartható fejlődésre és az egészséges életmódra nevelés határozzák meg. A köznevelés egyetemlegesen szolgálja a közjót és a mások jogait tiszteletben tartó egyéni célokat. Az Nkt. 63. § (1) bekezdés a) pontja pedig első helyen hívja fel arra a figyelmet, hogy a pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy személyét, mint a pedagógusközösség tagját megbecsüljék, emberi méltóságát, személyiségi jogait tiszteletben tartsák, nevelői, oktatói tevékenységét értékeljék, elismerjék.

A törvényalkotó – az adott alkotmányos keretek között – hagyományosan nagy szabadságot élvez a művelődési, közoktatási-köznevelési rendszer kialakításában, valamint működtetésében, mindebbe pedig értelemszerűen a pedagógusok munkajogi helyzetének, javadalmazásának, előmeneteli rendszerének meghatározása is beletartozik.

Az alapvető jogok biztosaként eleve nincs lehetőségem arra, hogy a pedagógus életpálya-modell, illetve besorolási rendszer szakmai megalapozottságát, az átalakítás okait, indokoltságát vizsgáljam. Jelen ombudsmani vizsgálat az alkotmányossági-alapjogi szempontokra alapozottan azt a célt szolgálta, hogy áttekintse: a hatályos szabályokat szükséges-e kiegészíteni, illetve pontosítani a heterogén csoportot képező érintettek, ezen belül a speciális helyzetben lévő pedagógusok jogainak, valamint a köznevelési rendszer kiszámítható és stabil működésének védelmében, valamint az esetleges nyitva maradt jogértelmezési kérdések problémák feloldása érdekében. A konstruktív és korrekciós indíttatású átfogó jellegű vizsgálatomat az is alátámasztotta, hogy érkeznek Hivatalomhoz olyan panaszok, amelyben pedagógusok egyénileg vagy csoportosan jogalkalmazási problémákra, jogalkotási hiányosságokra hívják fel a figyelmemet. A köznevelési rendszer, a pedagógusok előmenetele és besorolása tekintetében pedig a stabilitás és kiszámíthatóság, az előre láthatóság biztosítása egyértelműen közös társadalmi érdek.

2. A törvényi szintű keretszabályok körében az Nkt. 64. § (3) bekezdése rögzíti azt, hogy e törvény biztosítja a pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak számára *a pályán való előmenetel lehetőségét*. Az Nkt. 64. § (4) bekezdése alapján a pedagógus-munkakörben foglalkoztatott személy a megszerzett legmagasabb, a munkakör ellátásához e törvényben előírt iskolai végzettség, szakképesítés, szakképzettség, nevelő, oktató munka ellátásához közvetlenül kapcsolódó, segítő doktori cím, tudományos fokozat, akadémiai tagság, szakmai gyakorlat, publikációs tevékenység, minősítő vizsga és a minősítési eljárás keretében elnyert *minősítés alapján Gyakornok, Pedagógus I., Pedagógus II., Mesterpedagógus és a Kutatótanár* fokozatokat érheti el. Az Nkt. 64. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a pedagógus-munkakörben foglalkoztatott a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek minősülő, továbbá a fizetési fokozat megállapításánál beszámítandó idő alapján háromévenként eggyel magasabb fizetési kategóriába lép. Az Nkt. 64. § (6) bekezdése szerint a pedagógusok minősítő vizsgáját és minősítési eljárását 2015. január 1-étől az Oktatási Hivatal *szervezi*. A minősítő vizsgára és a minősítési eljárásra a pedagógus az Oktatási Hivatalnál jelentkezik, majd a kapcsolattartás elektronikus úton történik. Az Nkt. 64. § (6) bekezdése előírja, hogy a minősítési eljárás során minden pedagógusra egységes, nyilvános szabályok vonatkoznak. A minősítő bizottság a jelölt pedagógus teljes körű tevékenységét, különösen a jogszabályokban és a pedagógus munkaköri leírásában megfogalmazott kötelezettségek teljesítését vizsgálja. Az Nkt. 65. § (8) bekezdése a további szabályokat rendeleti szintre delegálja, amikor arról rendelkezik, hogy a minősítő vizsga és a minősítési eljárás részletes szabályait, a sikeres minősítő vizsgához és minősítési eljáráshoz szükséges követelményeket külön jogszabály állapítja meg.

Az Nkt. 94. § (4) bekezdése g) pontja nyomán *részletes felhatalmazás kapott a Kormány*, hogy meghatározza a pedagógusok előmeneteli rendszerét, az egyes fokozatokba történő besoroláshoz szükséges követelményeket, a minősítő vizsgát és a minősítési eljárást lefolytató bizottság működését, a szakmai kritériumokra vonatkozó részletes rendelkezéseket, a minősítő vizsga és a minősítési eljárások során adható minősítések feltételeit, a minősítésekhez kapcsolódó fokozatokhoz és ezen belül az egyes fizetési kategóriákhoz tartozó garantált illetményt. A Kormány rendeletben határozza meg emellett az ágazati, szakmai sajátosságokra tekintettel az illetménypótlék és a kereset-kiegészítés, a jutalom megállapításának részletes szabályait, a megismételt minősítő vizsga és minősítési eljárások költségét, valamint az ezért kérhető díj mértékét, befizetésének szabályait, a nevelési-oktatási intézményekben elrendelhető rendkívüli munkavégzés, az ügyelet és készenlét elrendelésének feltételeit, az ügyelet és az ügyelet alatt elrendelt munkavégzés díjazását is magában foglaló átalánydíjazás megállapításának szabályait és mértékét.

Az Nkt. 97. § (19) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a pedagógus-munkakörben, valamint pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatottak *első minősítésére vagy minősítő vizsgájára 2013. szeptember 1. és 2018. június 30. között kerül sor*. Az Nkt. 97. § (20) bekezdése pedig rögzíti, hogy a nevelési-oktatási intézményben és a pedagógiai szakszolgálati intézményben pedagógus-munkakörben foglalkoztatott, aki 2013. szeptember 1-jén már legalább 2 éves szakmai gyakorlattal rendelkezik, *első minősítéséig a Pedagógus I. fokozatba és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény alapján közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek minősülő, továbbá a fizetési fokozat megállapításánál beszámítandó idő szerinti kategóriába sorolandó*. Aki viszont két évnél kevesebb szakmai gyakorlattal rendelkezik, Gyakornok fokozatba *kerül besorolásra*.

A Kr. részletes rendelkezései alapján, azokat összefoglalva a minősítési rendszer a pedagógusok előmeneteléhez a szakmai fejlődés figyelembe vételével – a törvényi szabályok nyomán – *különböző fokozatokat állapít meg*. A pedagógus minősítési rendszer két központi eleme a *minősítővizsga és a minősítési eljárás*.

Minősítővizsgát a diploma megszerzését követő második gyakornoki év végén tesz a pedagógus, a Pedagógus I. fokozat elnyeréséért. A többi minősítési fokozat a minősítési eljárás során érhető el. A minősítési rendszer eltérő szabályokat állapít meg az újonnan belépő és a már pályán lévő pedagógusok számára.

Az újonnan belépő pedagógus-életpálya szakaszai:

- a) A pedagógus-életpálya első szakasza a mindenki számára kötelező, mentor által támogatott *gyakornoki időszak*, amely minősítővizsgával zárul. A pályakezdő szakasz 2 évig tart, és legfeljebb két évvel hosszabbítható meg. Aki megfelel a vizsgán, pedagógusi kinevezést kap, és továbblép az életpálya Pedagógus I. szakaszába. Ha a gyakornoki időszak végén a gyakornok „nem felelt meg” minősítést kap, jogviszonya az adott intézményben a törvény erejénél fogva megszűnik.
- b) A gyakornok a sikeres minősítővizsgát követően *Pedagógus I. fokozatba* lép, majd minősítésének legkorábban a fokozatban töltött 6. évet követően, de legkésőbb a 9. év során kell megtörténnie.
- c) A *Pedagógus II. fokozatba* lépés feltétele a legalább 8 éves pedagógusi gyakorlat és a pedagógus kompetenciáinak meghatározott szintű fejlettségét elismerő minősítés. E fokozat megszerzése a pedagóguspályán maradás feltétele, a pedagógus maradhat pályája végéig ebben a fokozatban vagy továbbléphet magasabb fokozatba.
- d) A *Mesterpedagógusi fokozatot* legkevesebb 14 év szakmai gyakorlat után lehet elérni. A Mesterpedagógusi fokozatba kerülés feltétele a pedagógus-szakvizsga és a második minősítés megszerzése. Lényeges elem, hogy a Mesterpedagógusi és a Kutatótanári fokozatokba való továbblépés nem kötelező, de vannak olyan munkakörök (pl. szakértői, szaktanácsadói, vezetőtanári, mentori megbízás), amelyek betöltését a jogszabályok a mesterpedagógusi besoroláshoz kötik.
- e) *Kutatótanár fokozatba* kerülhet a Pedagógus II. vagy Mesterpedagógus fokozatba besorolt pedagógus, aki a munkaköre ellátásához szükséges végzettséghez és szakképzettséghez kapcsolódó szakterületen szerzett tudományos fokozattal, vagy 1984. szeptember 1-e után szerzett egyetemi tudományos fokozattal rendelkezik, rendszeres szakmai publikációs tevékenységet folytat, továbbá rendelkezik tizennégy év szakmai gyakorlattal.
- f) Az *öregségi nyugdíjkorhatárt öt éven belül* elérő pedagógus, óvodai dajka választása szerint csökkentett munkaidőben dolgozhat, ekkor illetménye a munkaidő-csökkentés mértékének ötven százalékával csökken. Az e bekezdésben foglalt kedvezményt csak azok választhatják, akik a nyugdíjkorhatár elérése előtti ötödik évet megelőzően legalább 20 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek meghatározott munkakörben.

2013-ban pályán lévő pedagógusokra vonatkozó szabályok (a Kr. átmeneti rendelkezései):

- a) A Pedagógus I. fokozatba 2013. szeptember 1-jén besorolt, több mint 8 év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus először 2014-ben kezdeményezheti a minősítését.
- b) 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 besorolás további feltétele, hogy a pedagógus 2014. április 30-áig feltöltse portfólióját és 2018. december 31-ig minősítő eljárásban vegyen részt.
- c) A miniszter pályázati felhívást tesz közzé a Mesterpedagógus fokozatba történő besorolás céljából. A pályázaton az a pedagógus vehet részt, aki rendelkezik legalább tizennégy év szakmai gyakorlattal és pedagógus-szakvizsgával, továbbá vállalja, hogy részt vesz az OH által szervezett szakértői vagy az OFI által szervezett szaktanácsadói továbbképzésen, valamint részt vesz a szakértői, szaktanácsadói feladatok ellátásában.

A fentiek alapján látható, hogy a minősítési rendszerben való feljebbjutásnak *eltérő feltételei vannak a pedagógus pályára lépés időpontja alapján*. A szaktárca szerint a szakvizsgával vagy tudományos fokozattal rendelkező pedagógusok külön lehetőséget kaptak a Pedagógus II. és a Mesterpedagógus fokozatokba való bekerülésre. A régóta pályán lévők esetében a *szakvizsga* a Pedagógus II. fokozatba lépés feltétele, míg az újonnan belépők esetében ez már a Mesterfokozat megszerzésének a feltétele, illetve eltérő a megkívánt szakmai gyakorlat időtartamának megléte.

Hasonló követelménybeli eltérés áll fenn a Mesterfokozat megszerzésénél, az újonnan belépőknél a szakvizsga mellett az előrelépésre a Pedagógus II. fokozatban töltött 6 évi szakmai gyakorlatot és minősítési eljáráson való megfelelést követően lehet előre lépni a mesterpedagógus fokozatba. Míg a régi belépőknél a jogszabály szakvizsgát követel meg – ezzel lehetővé válik a Pedagógus I. fokozatból közvetlenül a mesterfokozatba lépni – a 14 év szakmai gyakorlat mellett és a szakértői, illetve szaktanácsadói továbbképzésen való részvétellel együtt.

A minősítővizsga és a minősítési eljárás során a Kr. 2. § (7)-(10) bekezdéseiben, 3. § (7)-(9) bekezdéseiben, 9. §-ában meghatározott követelmények tekintetében a bizottság a gyakornok, illetve a pedagógus kompetenciáinak fejlettségét állapítja meg, a pedagógus tevékenységéről kapott dokumentumok és a személyes tapasztalatok alapján.

3. A fentiek nyomán a pedagógus besorolási rendszer kialakítására egészében *nem felmenő rendszerben került sor*, hiszen az nemcsak a pályára újonnan belépőket érintette, hanem valamennyi a Kr. hatályba lépésekor a pályán lévő pedagógust, akiket ráadásul az Nkt. *egységesen sorolt be az alapkategóriát jelentő, Pedagógus I. fokozatba*. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó a vázolt megoldást választotta, alkotmányossági nézőpontból nem vet fel aggályokat.

Az igen jelentős számú és heterogén csoport egységes módon, egységes jogállásba (fokozatba) való átsorolása egyes elemeinek, részkérdéseinek ugyanakkor alapos alapjogi-alkotmányossági vizsgálata indokolt.

Az Nkt. 64. § (3) bekezdésére is figyelemmel álláspontom szerint jogos elvárás ebben a rendszerben, a személyre szabott előmenetel biztosításának a lehetősége, azaz hogy az érintett, hosszú ideje kiváló szakmai munkát végző, komoly tudással és tapasztalattal rendelkező pedagógusok mielőbb a képzettségüknek és gyakorlatuknak megfelelő fokozatba kerüljenek, annak erkölcsi, anyagi megbecsültségével. Nehézséget jelent ugyanakkor az, hogy jelentős számú pedagógusról van szó, így az alapos munkát igénylő szakmai minősítési folyamat eleve csak hosszabb idő alatt hajtható végre.

Kulcskérdés így, hogy a hosszú időtartamú, közel négy és fél éves átmeneti időszakban kiknek, milyen feltételek mellett van lehetőségük a mielőbbi szakmai előrelépésre, kiknek lesz elsőbbségük a minősítési eljárások során, további mi lesz a helyzet a speciális helyzetben lévő, így különösen a nyugdíj előtt álló pedagógusok esetleges minősítési eljárásával. A szaktárca a Kr. előkészítése során minden bizonnyal érzékelhette a csak kis részben felmenő rendszerben kialakított szisztéma gyorsított és egységes bevezetéséből adódó problémákat, így az átmeneti szabályok között tette lehetővé relatíve könnyített feltételek mellett azt, hogy a szakvizsgával rendelkező pedagógusok egyfajta „gyorsító sávban” ideiglenesen a magasabb fokozat megszerezhessék.

Lényeges ugyanakkor arra is rámutatni, hogy ebben az összetett és bonyolult helyzetben – amikor az első körben bevezetett egységes besorolás okán számos pedagógusnak a méltánylást érdemlő érdeke sérülhet – *különös jelentősége van* az előnyben részesítés indokoltságának (kik kerülhetnek másokat megelőzően magasabb fokozatba), a minősítési eljárás alapvető elemeinek, így a határidőknek, a kötelezettségeknek, valamint az érintettek minél alaposabb és pontosabb tájékoztatásának, így e pontokat kiemelten vizsgáltam.

4. Több panaszos említette általánosságban, hogy a Pedagógus I. fokozatba sorolt pedagógusként *az illetménye a korábbiakhoz képest csökkent*, továbbá az eddigi bérpótlékok jelentős része megszűntek vagy átalakultak. A szaktárca tájékoztatása szerint a jogszabály által garantált illetmény tekintetében csökkenés nem fordult elő, ha viszont mégis, akkor az érintettek megfelelő bérkompenzációban részesültek, *az egyes nem garantált, minőségi illetménypótlékok esetében azonban nincs kompenzációs kötelezettség*. A kompenzációval és annak mértékével kapcsolatos ellentmondásokat kellő információ hiányában nincs módom és lehetőségem feloldani, illetve e tekintetben megalapozott megállapítást tenni. Rá kell mutatnom arra, hogy a nem garantált illetményelemek, így a különböző – az új pedagógus besorolástól egyébként számos esetben független, az oktatási intézmény fenntartójának változásából adódó – *minőségi illetménypótlékok csökkentése, megvonása vagy átalakítása kapcsán alapjoggal összefüggő visszasság nem állapítható meg*. Vizsgálatom nem tárt fel olyan szabályozási elemet, amely nyomán felmerülhetett volna az egyenlő bánásmód követelményének sérelme a bérpótlékok csökkenése, megszűnése kapcsán. Ezzel együtt tény, hogy számos pedagógus számára lényegében azonos illetményként jelentkeznek az eddig garantált és nem garantált illetményelemek, és a nem kompenzált illetménycsökkenés végső soron a köznevelési rendszer működési színvonalára negatív hatással lehet.

Mindezek alapján figyelemfelhívásként jelzem, hogy az oktatásért felelős szaktárcának érdemes lenne az érintett szakmai és érdekvédő szervezetek bevonásával ismételten, utólagos hatásvizsgálat keretében felmérni azt, hogy mely pedagógusok esetében fordulhatott elő az illetmény csökkenése a pedagógus besorolásra vonatkozó szabályozás hatályba lépése következtében, valamint vizsgálja meg esetükben a kompenzáció lehetőségét.

5. A minősítési eljárással összefüggésben, amint arra válaszában a köznevelésért felelős államtitkár is utalt, a Kr. 10. § (1) bekezdése alapján az oktatásért felelős miniszter minden év február utolsó napjáig közzéteszi *a következő naptári évre vonatkozó pedagógus minősítési keretszámot* és a *minősítési tervbe történő felvétel különös feltételeit*. Ennek megfelelően az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára a minisztertől kapott átruházott hatáskörében *2014. február 28-án kiadott közleményében 30 ezer főben határozta meg a 2015. évre vonatkozó pedagógusminősítési keretszámot*, továbbá közétette, hogy a Pedagógus II. minősítési eljárásra Pedagógus I. besorolású pedagógusok jelentkezhetnek, akik pedagógus-szakvizsgával és legalább 8 év szakmai gyakorlattal vagy *legalább 30 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek*. Az eljárás keretében lefolytatott minősítési eljárásban „megfelelt” minősítést szerző pedagógusokat 2016. január 1-jétől Pedagógus II. fokozatba sorolják be. A szaktárca véleménye szerint éppen ezzel a vagylagos feltétel lehetővé tételével a 2015-ös minősítési eljárásban elsőbbséget élveznek a nyugdíj előtt állók.

A Kr. 10. § (8) bekezdése azt tartalmazza, hogy a *minősítési tervbe* fel kell venni azt a gyakornokot, aki minősítő vizsgára jelentkezett, azt a pedagógust, akinek a minősítési eljárásban e kormányrendelet szerint kötelező a részvétele. A kötelező minősítésben részt vevők felvételét követően fennmaradó, illetve az időközben kiesett jelentkezők miatt felszabaduló minősítési keretszám elosztása a fővárosban és megyénként, továbbá munkakörönként arányosan, a jelentkezők szakmai gyakorlatának és a *különös feltételeknek történő* megfelelés figyelembevételével folyamatosan történik.

A Kr. 10. § (1) és (8) bekezdése alapján a miniszter a Kr.-ben meghatározott minősítési fokozatszerzés egyes feltételeit – észlelve a hosszas szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógusok előnybe részesítésének szükségességét – kibővítette, és mint különös feltételként lehetővé tette, hogy *a szakvizsgával nem, de 30 éves szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógusok számára is elérhető legyen* a Pedagógus II. fokozatba sorolás. Konkrét esetben nem vitatom a köznevelési államtitkári döntés tartalma mögötti érveket, annak formáját azonban a jogbiztonság, a kiszámíthatóság és stabilitás szempontjából problémásnak látom.

Álláspontom szerint a Kr.-ben meghatározott minősítési feltételek bővítési lehetőségének *miniszteri közlemény szintjére* telepítése alkotmányossági szempontból egyaránt aggályosnak tekinthető, a kormányrendeleti szintű garanciák hiánya magában hordozza az évről-évre visszatérő bizonytalanságot. E lehetőség megteremtésével ugyanis semmilyen jogi természetű korlátja nincsen a miniszteri döntéseknek, a miniszter korlátlan szabadsággal dönthet, hogy a Kr.-ben meghatározott feltételek mellett adott évben milyen „különös” feltételeknek megfelelő pedagógus léphet be a magasabb minősítési rendszerbe.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye szempontjából visszas jogi helyzetet eredményez, hogy a pedagógus fokozatszerzés különös feltételeit nem jogszabályban, azaz a Kr.-ben rögzítik, hanem azt a miniszter saját belátása szerint, közlemény formájában módosíthatja.

6. *A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye szempontjából szintén aggályok merülnek fel a minősítéssel és Pedagógus II fokozatba sorolással kapcsolatos szabályozás egy másik elemével összefüggésben is.* A Kr. rendelkezései alapján a pedagógus szakvizsgával és tizennégy év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus – amennyiben 2014. április 30-áig feltöltötte a portfólióját az OH által működtetett informatikai rendszerbe – kérelmezheti a Pedagógus II. fokozatba történő besorolását. Ha a pedagógus a fenti feltételeknek megfelelt, akkor 2015. január 1-jével, legkésőbb 2018. december 31-éig, ideiglenesen Pedagógus II. fokozatba kell őt besorolni. Ezen időtartam alatt a pedagógus köteles részt venni a Kr. 3. §-a szerinti minősítési eljárásban. 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. A Kr. ugyanakkor arról már nem rendelkezik, hogy mi történik abban az esetben, ha a pedagógus ezen időtartam alatt – akár önhibájából, akár önhibáján kívül – nem vesz részt a minősítő eljárásban vagy részt vesz, de annak során nem a „Megfelelt”, hanem az „Újabb minősítés szükséges” minősítést kapja. Kérdésként merül fel ennek kapcsán ugyanis, hogy keletkezik-e visszafizetési kötelezettsége a magasabb összegű, Pedagógus II fokozatnak megfelelő bér tekintetében. Az államtitkár erre irányuló kérdésem kapcsán arról tájékoztatott, hogy a Kr. 36. § (4) bekezdése alapján ha – a pedagógus hibájából – nem kerül sor a sikeres minősítésre, ennek jogkövetkezménye a pedagógus visszatorolása, amivel ismételen minősítési kötelezettsége keletkezik, hiszen a Pedagógus II. fokozat elérése kötelező. Mivel azonban a pedagógus ideiglenes besorolása a Kr. 36. § (3) bekezdés alapján, a jogszabály szerint történt, így visszafizetési kötelezettsége nem keletkezik.

Álláspontom szerint az átmeneti szabályok esetében alkotmányosan indokolható az, hogy az ideiglenesen magasabb fokozatba besorolt pedagógusnak önhibától függetlenül ne legyen bértöbblet visszafizetési kötelezettsége, azaz tartalmilag magam is egyetértek a szaktárca álláspontjával. Ezzel együtt úgy látom, hogy a jogbiztonság védelme érdekében indokolt és szükséges kormányrendeleti szinten rögzíteni e tény, akkor is, ha egyébként az ideiglenes besorolás megszerzésére és elvesztésére is a jogszabály alapján kerül sor.

7. Tekintettel arra, hogy a minősítő vizsga és a minősítési eljárás *minősítő bizottság* előtt folyik, ezért a pedagógusok minősítésének fontos garanciális eleme, hogy *mely személyek, milyen feltételek mellett vehetnek részt a minősítő bizottságok működésében.* A kormányrendelet előírásai alapján a minősítő bizottság minden esetben három tagból áll, amelynek elnöke – a Kr. 7. § (1) bekezdése szerint – az Oktatási Hivatal által delegált, Mesterpedagógus fokozatba sorolt, az Országos szakértői névjegyzéken pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet) és pedagógusminősítés szakterületen szereplő köznevelési szakértő, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben vett részt.¹

¹ Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 365/2014. (XII. 30.) Korm. rendelet 10. § a) pontja alapján. 2015. január 1-et megelőzően a delegálási jogkör a kormányhivatalt illette. Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 268/2014. (XI. 3.) Korm. rendelet 20. § b) pontja alapján, 2014. november 4-ét

A *gyakornoki minősítő vizsga* esetében a minősítő bizottság további két tagja – Kr. 7. § (2) bekezdés a) pontja alapján – valamely pedagógusképző felsőoktatási intézmény Tanárképzési Központjának javaslatára az intézmény oktatója vagy gyakorlóiskolájának, gyakorlóóvodájának, gyakorlókéllégiumának legalább Pedagógus II. fokozatba sorolt alkalmazottja, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben vett részt, illetve a pedagógust alkalmazó köznevelési intézmény vezetője vagy az általa megbízott pedagógus-szakvizsgálóval rendelkező magasabb vezetői megbízással rendelkező alkalmazott.

A *pedagógusi minősítési eljárás* esetében a bizottság tagja az Oktatási Hivatal által delegált, az Országos szakértői névjegyzéken pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet) és pedagógusminősítés szakterületen szereplő köznevelési szakértő, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben vett részt, vagy pedagógusképző felsőoktatási intézmény oktatója vagy gyakorlóiskolájának, óvodájának, kéllégiumának legalább Pedagógus II. fokozatba sorolt alkalmazottja, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben részt vett (köznevelési szakértő).² A minősítő bizottság tagja emellett a pedagógust alkalmazó köznevelési intézmény vezetője vagy az általa megbízott pedagógus-szakvizsgálóval rendelkező alkalmazott. Az *intézményvezető* minősítési eljárása esetében a fenntartó képviselője is tagja a bizottságnak, a *Kutatótanár fokozatba történő besorolásra* irányuló minősítési eljárás esetében pedig az előbbi tagok mellett a Magyar Tudományos Akadémia delegáltja is részt vesz a bizottságban (a bizottság ilyenkor négytagú).

A fentiek alapján, a minősítő bizottságok tagjainak kiválasztásában közvetve vagy közvetlenül *szinte kizárólagos szerepe van az illetékes Oktatási Hivatalnak*. A bizottságok elnökeit, valamint a pedagógus minősítési eljárás egyik tagját – azaz a három tagból legalább kettőt – mindig az *Oktatási Hivatal delegálja*. A harmadik tag maga az intézményvezető – akit az oktatásért felelős miniszter nevez ki –, illetve annak megbízottja. Lényeges rámutatni ugyanakkor arra, hogy a Kr. korábbi szövege szerint nem az Oktatási Hivatal, hanem az illetékes kormányhivatalok jogköre volt a minősítő bizottságok tagjainak delegálása. Ezt megelőzően pedig a Kr. 2013. szeptember 1-től 2014. március 26-ig hatályos szövege értelmében az illetékes kormányhivatalnak *a fenntartóval együttműködve* kellett kiválasztania a minősítő bizottság tagjait.

A minősítő bizottságra vonatkozó szabályokkal kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy a szabályozás alapján nem egyértelmű, így jogértelmezési zavarokhoz vezethet abban a tekintetben, hogy az intézményvezetőnek, az intézményvezető által megbízott alkalmazottnak, illetve a fenntartó képviselőjének – Kr. 7. § (2) b) pont bb) alpont – *szintén részt kell-e vennie a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben*. Abban az esetben ugyanis, ha nem kell részt venniük a továbbképzésen, úgy kérdésessé válik, hogy hogyan tudják megismerni és megfelelően elsajátítani a minősítési eljárás szabályait, szempontjait. Ennek hiányában pedig nem várható el az összehasonlítható, egységes szakmai alapon történő, objektív értékelés.

Hasonlóan aggályokat vet fel a Kr. 7. § (5) bekezdése szövegének 2014. november 4-től hatályos módosítása. Míg a korábbi szövegezés szerint csak magasabb fokozatba tartozó, azonos munkakörben dolgozó pedagógus vehet részt az alacsonyabb fokozatba besorolt pedagógus minősítési eljárásában, a módosító rendelkezés értelmében az intézményvezető *vagy az általa megbízott pedagógus kivételével* a minősítő bizottság tagja, valamint a minősítő bizottság elnöke csak az értékelt pedagógussal azonos vagy magasabb fokozatba besorolt pedagógus lehet. Így előfordulhat, hogy az intézményvezető, vagy az általa delegált, alacsonyabb fokozatba sorolt pedagógus – a minősítő bizottság tagjaként – egy nála magasabb fokozatba sorolt pedagógus minősítéséről dönthet.

megelőzően a Kr.-ben a pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet) *vagy* pedagógusminősítés szakterületen szereplő köznevelési szakértő szövegrész szerepelt.

² Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 365/2014. (XII. 30.) Korm. rendelet 10. § a) pontja alapján. 2015. január 1-et megelőzően a delegálási jogkör a kormányhivatalt illette.

A fenti problémák mellett ugyanakkor *fontos garanciális szabály a minősítésben*, hogy – Kr. 7. § (6) – tanár minősítési eljárása esetén a minősítő bizottság egyik tagjának végzettsége és szakképzettsége azonos kell, hogy legyen az értékelt tanárnak a minősítésre való jelentkezésében megjelölt tantárgya tanítására jogosító végzettségével és szakképzettségével. Szakképző iskolában foglalkoztatott pedagógus esetében pedig – ha ez a feltétel nem teljesíthető – a minősítő bizottság egyik tagja olyan személy kell, hogy legyen, aki az Nkt. 98-99. §-ában vagy 3. mellékletében, vagy a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvényben meghatározottak szerint taníthatja az értékelt tanárnak a minősítésre való jelentkezésben megjelölt tantárgyát. A Kr. 2015. január 1-jétől hatályos 11. § (1) bekezdése alapján az Oktatási Hivatal az általa működtetett informatikai támogató rendszer segítségével kijelöli a minősítő bizottság elnökét és köznevelési szakértő tagját. A minősítő bizottság további tagjainak delegálása érdekében megkeresi a kijelölt felsőoktatási intézményt, illetve a MTA elnökét. Az adott év július 31-éig értesíti a minősítés lefolytatására kijelölt szakértőket és az őket foglalkoztató intézmények vezetőit a kijelölésről.

8. A minősítési eljárás és vizsga fontos, garanciális eleme, hogy kik azok a személyek, akik majd minősíthetnek, azaz milyen feltételeknek kell megfelelniük azoknak a pedagógusoknak, akik a későbbiekben a minősítő bizottság tagjai lehetnek. A *minősítő bizottságok tagjaival összefüggésben* rá kell mutatnom, hogy a már említett Kr. 36. § (5) bekezdése szerint a miniszter a pedagógus-előmeneteli rendszer országos bevezetése érdekében pályázati felhívást tesz közzé a Mesterpedagógus fokozatba történő besorolás céljából, magát a pályázati eljárást pedig az OH bonyolítja le. A pályázaton – a Kr. 36. § (6) bekezdés 2014. március 26-tól hatályos szövege értelmében – az a pedagógus vehet részt, aki rendelkezik legalább tizennégy év szakmai gyakorlattal és pedagógus-szakvizsgával, vállalja, hogy részt vesz az OH által szervezett szakértői vagy az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet által szervezett szaktanácsadói továbbképzésen, valamint vállalja, hogy külön díjazás nélkül, a központi költségvetés által biztosított költségtérítés terhére részt vesz a szakértői, szaktanácsadói feladatok ellátásában. A Kr. korábban azt rögzítette, hogy a pályázónak legalább 15 év szakmai gyakorlattal kell rendelkeznie, szerepelnie kell az országos szakértői névjegyzéken, vagy az országos érettségi vizsgaelnöki névjegyzéken vagy a szaktanácsadói névjegyzéken. E feltételek azonban a jelenleg hatályos szabályozásban már nem szerepelnek.

Minősítő bizottsági tagnak tehát olyan pedagógus jelentkezhetett, aki hosszú szakmai gyakorlattal és pedagógus szakvizsgával rendelkezett, illetve vállalta, hogy részt vesz egy szakértői, szaktanácsadói képzésen. A *képzésről azonban sem a Kr., sem pedig más jogszabály nem tartalmaz egyértelmű szabályokat*. Nincsen szabályozva, hogy e képzésen részt vevőknek milyen tananyag alapján, milyen ismereteket, hány órában, mennyi idő alatt kell elsajátítaniuk, a tudásukról hogyan, milyen szempontok alapján kell számot adniuk. Arra nézve sem tartalmaz a jogszabály eligazítást, hogy a továbbképzés elvégzésével pontosan mennyi időre kapnak felhatalmazást a minősítő bizottságban történő részvételre – így például meghatározott időre vagy korlátlan időtartamban – illetve, hogy a képzési kötelezettség kizárólag egy alkalomra szól-e, vagy időszakonként meg kell újítaniuk a már megszerzett tudásukat, azaz időnként – az esetleges jogszabályváltozások miatt is – részt kell venniük újabb továbbképzésen. A szabályozás alapján az sem derül ki egyértelműen, hogy valamennyi pedagógus, aki megfelel a fenti feltételeknek, továbbá jelentkezett szakértőnek a minősítésre, részt is vehet-e a kötelező továbbképzésen. Kérdéses, hogy amennyiben többen jelentkeztek, mint ahányan elvégezhetik a képzést, akkor milyen szempontok szerint választják ki azokat, akik végül részesülhetnek a képzésben. Álláspontom szerint aggályokat vet fel az, hogy az *OH honlapján megjelenő tájékoztató* a Kr. 36. § (6) bekezdésében meghatározott feltételeken túl, további két követelményt támaszt a továbbképzésre jelentkezőkkel szemben.

A honlapon 2014. január 10-én megjelent útmutató³ a következőket tartalmazza. „Tanfelügyeleti és pedagógusminősítési szakértőnek az a pedagógus jelentkezhetsz, aki az alábbi feltételeknek együttesen megfelel:

- a) rendelkezik legalább 14 év pedagógus-munkakörben szerzett köznevelési vagy a felsőoktatásban a pedagógusképzésben oktatói munkakörben szerzett tapasztalattal;
- b) rendelkezik legalább 5 éves tapasztalattal abban az intézménytípusban, melyben tanfelügyelői, pedagógusminősítő szakértői tevékenységet szeretne folytatni;
- c) rendelkezik pedagógus-szakvizsgával vagy a 326/2013. (VIII.30.) Korm. rendelet 35.§ (4) bekezdésében meghatározott, azzal egyenértékű végzettséggel;
- d) *jelenleg pedagógus-munkakörben, vagy pedagógiai szakértő munkakörben, vagy pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatott.*”

A Kr. azonban az útmutató által rögzített fenti négy feltétel közül kizárólag az a) és a c) pont által rögzített kritériumokat tartalmazza, míg a b) és d) feltétel jogszabályi szinten egyáltalán nem jelenik meg, amely önmagában is aggályokat vet fel az eljárás szempontjából. Abban az esetben ugyanis, ha a szaktárca úgy látta, hogy a továbbképzésre jelentkezők felé támasztott feltételek szakmai szempontból nem tekinthetők elegendőnek, akkor a jövőre nézve ezeket jogszabály-módosítás útján szigoríthatta volna. *Az útmutató kiadása során, a jogszabályon túli követelmények meghatározása álláspontom szerint nem felel meg a jogbiztonság követelményének, mivel a Kr. előírását szem előtt tartva az abban foglaltaknak megfelelő jelentkezők joggal bízhattak abban, hogy a továbbképzésen részt vehetnek. Az OH honlapján elérhető tájékoztató⁴ szerint az első ütemben 2014. április-május folyamán 1000 fő képzését tervezik, amelyek távoktatásos, illetve kontaktórás képzési formában valósulnak meg, vizsgával zárulnak. A kontaktórákra és a vizsga megszervezésére hétvégeként kerül sor összesen 4 alkalommal, budapesti és vidéki helyszíneken. A jelentkezőknek a tájékoztató szerint legkésőbb 2014. január 26-ig regisztrálniuk kellett. Akik a fenti követelményeknek megfelelnek, 2014. február második felében két online tesztet kellett kitölteniük. Az egyik a szakértői kompetenciák vizsgálatára irányult, a másik a tanfelügyeleti és pedagógusminősítési szakértői munkához kapcsolódó jogszabályi háttér ismeretét térképezte fel azon intézménytípus területén, amelyen a jelentkező szakértői tevékenységet kívánt folytatni.*

A Kr. 36. § (8) bekezdése szerint 2015. december 31-éig a Pedagógus I. vagy Pedagógus II. fokozatba besorolt pedagógus is részt vehet a pedagógusok minősítő vizsgáján vagy minősítési eljárásában szakértőként vagy a szaktanácsadói feladatok ellátásában, feltéve, hogy a 36. § (6) bekezdésben foglalt feltételeknek megfelel. Az a pedagógus, aki nem rendelkezik tizennégy év szakmai gyakorlattal, de szerepel a szaktanácsadói névjegyzéken, 2015. december 31-ig szintén részt vehet a szaktanácsadói feladatok ellátásában.

A Kr. 37. § (1) bekezdése értelmében az Új Széchenyi Terv Társadalmi Megújulás Operatív Program TÁMOP-3.1.5/12 és TÁMOP-3.1.15. kiemelt projekt keretében próbaminősítő vizsgán, próbaminősítési eljárásban sikeresen részt vett pedagógus a minősítő vizsga, a minősítési eljárás eredményének a 11. § (11) bekezdése szerinti rögzítését követő harminc napon belül az OH által kiadott tanúsítványt kap, amely alapján a pedagógus az eljárást követő év január 1-jén a tanúsítványnak megfelelő fokozatba kerül besorolásra. A Kr. 37. § (2) bekezdés szerint 2014-ben a minősítő vizsga és a minősítési eljárás szervezésével összefüggésben a 10-11. §-ában a kormányhivatal számára meghatározott feladatokat – a kormányhivatalok folyamatos tájékoztatása mellett – az OH látja el az (1) bekezdés szerinti kiemelt projektek keretében. E felhatalmazás alapján – az OH honlapján szereplő információk szerint⁵ – „Szakértők felkészítése a pedagógusminősítésre” címmel, az OH szervezésében már folynak a 30 órás, gyakorlatorientált, blended továbbképzések.

³http://www.oktatas.hu/kozneveles/projektek/tamop318_minosegfejl/projekthirek/szakertoi_kepzesek_tajekoztato

⁴<https://dari.oktatas.hu/index.php?id=tami>

⁵<http://pedakkred.oh.gov.hu/PedAkkred/Catalogue/CatalogueDetails.aspx?Id=4998>

A tájékoztató szerint „a képzés célja a kompetenciaalapú pedagógusértékeléshez, minősítéshez elméleti, szakmai módszertani ismeretek nyújtása, a minősítési folyamat lépéseinek saját élményű gyakorlatokkal való elsajátíttatása, az eljárás elektronikus dokumentumainak elvi és gyakorlati megismerése.”

9. Vizsgálatom során azt is áttekintettem, hogy a pedagógus besorolási rendszerre vonatkozó hatályos szabályok megalkotása során *mennyire vette a jogalkotó figyelembe a speciális helyzetben lévő, különösen a nyugdíj előtt álló, jelentős szakmai gyakorlattal bíró pedagógusok szempontjainak védelmét.* A panaszokban gyakori volt az a kritikai elem a pedagógus életpályamodell rendszerével szemben, hogy az nincs kellően tekintettel a speciális helyzetben lévő, különösen a nyugdíj előtt álló pedagógusok különleges szempontjaira. Több beadványozó felvetette azt a gyakorlati problémát, hogy a pályájuk végén tartó, nagy szakmai múlttal rendelkező, nyugdíjazás előtt álló pedagógusoktól is azt követeli meg az újonnan bevezetett minősítési rendszer, hogy ugyanazon feltételekkel teljesítsék az életpályamodell elvárásait, mint a pályakezdők. Ez a követelmény már pusztán a nyugdíjazás előtt álló pedagógusok életkorából következően sem látszik reális elvárásnak, nem beszélve a nyugdíjazással lezáruló pályán elért szakmai eredmények figyelmen kívül hagyásáról. Nem kellően világos az sem, hogy hogyan viszonyul a 2013. szeptember 1-étől hatályos rendszer a már felmentési idejüket töltő, de még státuszban lévő pedagógusokhoz.

A szaktárca válaszeveleiből nem derült ki kellő egyértelműséggel az, hogy a nyugdíj előtt álló pedagógusoknak valóban részt kell-e venniük a minősítési eljárásban, vagy annak során valamilyen indokolt kedvezményre számíthatnak-e. Nem világos továbbá az sem, hogy pontosan milyen személyi kör részesülhetne az első minősítési időszakban különleges elbánásban, és annak során pusztán az életkort vennék alapul, vagy a pályán eltöltött időt. Arra sem áll rendelkezésre egyértelmű válasz, hogy milyen feltételekkel kellene részt venniük a minősítésen, az elsőbbséget hogyan biztosítaná az eljárást lebonyolító Oktatási Hivatal.

A Korm. rendelet a vegyes és átmeneti rendelkezések között szabályozza a minősítési eljárás befejezésének kötelező időpontját (2018. június 30.) és a Pedagógus II. fokozatba történő besorolás legkorábbi időpontját (2015. január 1.). A jogszabály azonban nem tér ki a nyugdíjazás előtt álló, a rendszer bevezetésével azonban érintett pedagógusok speciális helyzetére, és nem állapít meg különleges szabályokat rájuk nézve. Nyilvánvaló, hogy számos nyugdíj előtt álló pedagógus számára már e határidők sem teljesíthetőek, így hosszú pályájukat a legalsó, Pedagógus I. fokozatba való besorolással kell lezárniuk. A szaktárca által hangsúlyozott kiemelt figyelem egyáltalán nem jelenik meg kiszámítható módon, jogszabályi szinten, így bármilyen indokolt előnyben részesítés alkalmazására kizárólag jogalkalmazásban kerülhet sor, mindez pedig nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a pedagógus előmeneteli rendszer bevezetése folyamatosan történik, a jogszabályok által előírt feltételek alól pedig nincs lehetőség a mentesülésre, illetve arra sem, hogy azon minden érintett egyszerre essen át. Szükséges volt tehát egy olyan, 2018. június 30-áig tartó átmeneti időszak meghatározása azon pedagógusok számára, aki már a pályán vannak, nem újonnan lépnek a rendszerbe.

Kiemelte, hogy ebben a minősítés elvégzésére kijelölt közel 5 éves átmeneti időszakban a szaktárca folyamatosan figyel arra, hogy a lehetőségek szerint azokat részesítse előnyben, akik már jelentős szakmai gyakorlattal rendelkeznek. A szaktárca mindemellett egyértelművé tette, hogy nem látja szükségesnek az átmeneti szabályok módosítását azért, hogy érdemben el lehessen bírálni a nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló, hosszú felmentési idejüket töltő pedagógusok magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatát. Mindezt azzal indokolta, hogy az első minősítések beosztása során a szaktárca érvényesítette a régóta pályán lévő pedagógusok érdekeit, azonban konkrétan nem jelölte meg azt, hogy ezt milyen eszközökkel érte el.

Ennek ellenére a Korm. rendelet *nem tartalmaz olyan szabályokat, amely hatékonyan garantálná a nyugdíjazás előtt álló pedagógusok jogos érdekeinek védelmét.* Az sem követhető nyomon, hogy a jogalkalmazási gyakorlatban milyen módon kapnak elsőbbséget a minősítési eljárásban, azon túlmenően, hogy az államtitkár által kiadott 2014. februári közleményben a Pedagógus II. fokozat esetében a minősítési eljárásban való részvételt azok számára is megnyitotta, akik *legalább 30 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek.* Előfordulhat azonban, hogy a nyugdíj előtt álló vagy akár a hosszú felmentési idejét töltő pedagógus nem feltétlenül rendelkezik szakvizsgával, sőt akár az is lehetséges, hogy a 30 évnél jóval kevesebb, mindössze 10-12 év gyakorlata van, mert korábban például más területen dolgozott.

Összességében az említett általános szabályozási hiányosság, e speciális szempontok jogalkotási szinten való figyelmen kívül hagyása álláspontom szerint akkor is sérti a jogállamiság elvét, valamint a jogbiztonság és a kiszámíthatóság követelményét, ha a jogalkalmazásban e szempontok esetleg mérlegelés, méltányosság körében jelentkeznek.

10. Jelentésemben külön foglalkozni kívántam *a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben dolgozók helyzetével, illetve érdek- és jogérvényesítési hátrányaikkal.* A pedagógus életpályamodell bevezetésével összefüggésben több beadvány is érkezett ilyen munkakörben dolgozó panaszosoktól. Ebbe a körbe tartoznak a köznevelési intézmény azon dolgozói, akik nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő feladatot végeznek, jellemzően nem rendelkeznek pedagógus végzettséggel, bár munkakörük az esetek döntő hányadában felsőfokú végzettséghez kötött. Ezen munkaköröket a Kr. 4. számú melléklete tételesen felsorolja, ilyen például az iskolatitkáré, a pedagógiai asszisztensé, a szabadidő szervezőé, a könyvtárosé. Az e munkakörökben dolgozó beadványozók azt sérelmezték, hogy mivel nem tartoznak a pedagógus életpályamoddal kapcsolatos rendelkezések hatálya alá, az ő esetükben nem történt meg az a bérrendezés, pedig ugyanannyira értékes munkát végeznek a köznevelési intézményekben, mint a pedagógusok. A köznevelésben történt átszervezések és fenntartóváltások miatt a korábbi bérpótlékok, béren kívüli juttatások és pótszabadságok rendszere megváltozott, számos dolgozót jóval hátrányosabb helyzetbe hozva.

A beadványokból az is kiderült, hogy a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatott dolgozók érdekképviselője jelenleg egyáltalán nem megoldott. Mivel nem pedagógusok, a pedagógus szakszervezetektől nem feltétlenül várhatnak aktív segítséget és támogatást érdekérvényesítési törekvéseikhez, saját szakszervezettel azonban nem rendelkeznek. Jól mutatja mindezt, hogy a panaszosok ugyan a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetéhez (MKKSZ) fordultak, de tőlük jelzésük alapján érdemi segítséget ügyükben nem kaptak. Mindemellett látható, hogy a beadványozók által felvázolt összetett jellegű probléma számos köznevelésben dolgozót érint, melyet alátámasztanak a beadványokhoz mellékelte, sok dolgozó által aláírt petíciók is.

A nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörökben dolgozók helyzetének rendezésével összefüggésben írt megkereséseimre *az államtitkár arról tájékoztatott, hogy a nem pedagógus munkakörben dolgozóakra valóban nem vonatkozik az új bértábla, azonban nem vonatkoznak rájuk az előmeneteli rendszer kötelezettségei sem.* A Kormány ugyanis *nem a köznevelés egészében dolgozók esetében hajtotta végre a béremelést, és nem is pedagógus béremelést tervezett és vezetett be, hanem pedagógus előmeneteli rendszert, melynek része egy új, a korábbiaknál érezhetően magasabb béreket eredményező bértábla is.*

Az előmeneteli rendszer megalkotásakor nem volt tervben, hogy azt kiterjesztik a nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottakra is, hiszen az előmeneteli rendszer nem csupán a bértáblát jelenti, hanem olyan fokozatokat és olyan minősítési eljárást is, amely csak a pedagógus munkakörökre értelmezhető. Mivel ezekben a munkakörökben nem előírás a pedagógus szakképzettség, ezért sem a szükséges szakképzettség, sem pedig az elvégzendő feladat szempontjából nem tekinthetők a pedagógus munkakörökkel azonosnak.

A szaktárca szerint ezért nem beszélhetünk „béremelésből való kimaradásról”, mivel az előmeneteli rendszer bevezetése az eredeti elképzeléseknek, lehetőségeknek megfelelően történt.

A 2013. január 1-jétől állami fenntartásba került köznevelési intézményekben foglalkoztatott nevelő-oktató munkát közvetlenül segítők bére korábban igen eltérő mértékű volt, hiszen a korábbi iskolafenntartó önkormányzatok eltérő anyagi erőforrásokkal rendelkeztek. A 2013. január 1-jétől hatályos állami feladatellátás során a jogalkotó arra törekedett, hogy a köznevelési intézményekben foglalkoztatottak juttatásaiban megfigyelhető, mértékében egyáltalán nem indokolható eltéréseket megszüntesse. Ezért a Kr. 2013. szeptember 1-től egységesen – fenntartótól függetlenül – szabályozza a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak bér- és pótlékrendszerét. A Kr. 31-32. §-ai határozzák meg a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítők besorolásának szabályait, a 2. sz. melléklet munkakörökre bontva adja meg a fizetési osztályba sorolás lehetőségeit. E besorolásból következik, hogy ilyen munkakörben a Kjt. szerinti C–F fizetési osztályba sorolt, különböző végzettségű és képesítésű közalkalmazottakat lehet foglalkoztatni, miközben *rájuk e pillanatban nem vonatkozik a pedagógus életpályához köthető előmeneteli rendszer*. Ez még abban az esetben is így van, ha pedagógus végzettséggel rendelkeznek, hiszen az Nkt. azt csak a köznevelési intézményekben foglalkoztatott pedagógusokra terjesztette ki.

Az államtitkár ugyanakkor arról is tájékoztató, hogy a szaktárca az Nkt. utólagos hatásvizsgálata során a szabályozás megvalósulásának elemzésekor problémaként érezte, hogy az újonnan bevezetett előmeneteli rendszer nem érinti a pedagógusok azon körét sem, akik nem köznevelési intézményben, hanem *gyermekjóléti, gyermekvédelmi, pedagógiai szakszolgálati, pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézményhálózatban dolgoznak*, ott végeznek pedagógiai tevékenységet. Így a Kormány előterjesztése nyomán az Országgyűlés a 2013. évi CXXXVII. törvénnyel módosította az Nkt. szövegét, amellyel kiterjesztette a pedagógusok előmeneteli rendszerét a fenti foglalkoztatottakra 2015. szeptember 1-től.

Az államtitkár ennek kapcsán azt is jelezte, hogy a törvénymódosítás a pedagógus végzettséggel rendelkező nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottakra is vonatkozik, igaz órájuk csak 2015. szeptember 1-jétől. 2015. szeptember 1-jétől lép hatályba ugyanis az Nkt. 65. § (9) bekezdése, amely szerint az Nkt. 64-65. §-aiban foglaltakat alkalmazni kell a pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézményben pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben, *a nevelési-oktatási intézményben nevelő- és oktatómunkát közvetlenül segítő munkakörben pedagógus szakképzettséggel rendelkező*, továbbá a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény hatálya alá tartozó intézményben pedagógus munkakörben *foglalkoztatott tekintetében is*.

A fenti rendelkezés tehát a pedagógus életpályamodell rendelkezéseinek hatályát 2015. szeptember 1-jétől a nevelési-oktatási intézményben nevelő- és oktatómunkát közvetlenül segítő munkakörben pedagógus szakképzettséggel rendelkező foglalkoztatottakra is kiterjeszti. A módosítás révén *így a felmerült aggályok egy része megoldódni látszik*.

Figyelemfelhívásként jelzem, hogy a jövőben a köznevelésben dolgozók e heterogén csoportjának jövedelmi helyzete további rendezésre szorulhat. Érdemes volna a szaktárcaának áttekinteni a hatályos szabályozást abból a szempontból, hogy a pedagógus életpályamodellből kimaradó, pedagógus szakképzettséggel nem rendelkező, de nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben dolgozók egzisztenciális megbecsültsége – a rendelkezésre álló források figyelembe vétele mellett milyen eszközök révén növelhető.

Jelentésem *összegzéseként* a következőkre szeretném ismételt felhívni a figyelmet. Átfogó jellegű vizsgálatom hatásköri-tartalmi kiindulópontja az volt, hogy a pedagógusok minősítési rendszerének, életpálya-modelljének kialakítása alapvetően olyan *szakpolitikai kérdés*, amely a köznevelésért felelős szaktárca területe, felelőssége.

A minisztérium, illetve a Kormány által szakmailag indokoltnak tartott és bevezetett rendszer végrehajtása ezzel együtt vizsgálati tapasztalataim szerint számos olyan jogalkalmazási és jogértelmezési problémával, jogalkotási hiányossággal és bizonytalansággal terhelt, amelyek közvetve vagy közvetlenül nem egyszerűen az érintett pedagógusok érdekeit vagy szubjektív elvárásait sérthették, hanem alkotmányos alapkövetelmények, a jogállamiság és jogbiztonság szempontjából aggályokat vetnek fel. Jelentésem a rendszeren belül azonosítható alkotmányos anomáliák feltárását, a korrekciós lehetőségek felmutatását célozta a gyorsabb fokozatszerzés különös feltételeinek megállapításának formájától kezdve a minősítő bizottság tagjaira vonatkozó szabályokon át a továbbképzésben való részvétel feltételeinek meghatározásáig, illetve a nyugdíjazás előtt álló pedagógusok speciális helyzetéig. Az alkotmányossági-alapjogi kérdéseken túlmenően pedig nagy jelentősége van annak, hogy a pedagógusok és a nevelő-oktató munkát segítők javadalmazása, életminősége visszahat a köznevelési rendszer egészének minőségére.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos alapjoggal és alkotmányos alapkövetelményekkel összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, 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 megfelelő, vonatkozó rendelkezései módosításának kezdeményezésével biztosítsa, hogy
 - a) a minősítési eljárás során a fokozatszerzés különös feltételeit, keretszabályait kormányrendeleti szinten rögzítsék, a keretszabályok között a keretszámok pontos meghatározása pedig minden esetben – az államtitkárra való átruházás lehetősége nélkül – miniszteri határozat formájában történjen;
 - b) a minősítő bizottság valamennyi tagja, így az intézményvezető és az általa megbízott személy esetében is kötelező előírás legyen a külön jogszabály által előírt felkészítés, azaz a továbbképzés teljesítése;
 - c) jogszabály egyértelműen írja elő azt, hogy azoknak a pedagógusoknak, akiknek minősítés hiányában ideiglenesen megállapították a magasabb besorolású illetményt, abban az esetben sem kell az ideiglenes többletilletményt visszafizetnie, ha a később bármely okból nem felelnek meg a minősítésnek.
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy
 - d) gondoskodjon arról, hogy a jövőben az Oktatási Hivatal vezetője által kiadott tájékoztató, útmutató, valamint az általa lefolytatott eljárás teljes mértékben legyen összhangban a kormányrendelet szabályai által előírt feltételekkel, ezen túlmutató, további szűkítő többletkritériumokat (így például tesztírást vagy más előszűrést) a továbbképzésre való jelentkezés során ne írjon elő;
 - e) tekintse át a kormányrendelet átmeneti rendelkezésének hatályos előírásait és – a fokozatszerzés különös feltételeinek meghatározásán túl – vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy hogyan biztosítható a nyugdíj előtt álló, jelentős szakmai gyakorlattal bíró pedagógusok számára az, hogy kellő szakmai, anyagi megbecsültség, fokozat mellett fejezhessék be oktató-nevelő pályafutásukat.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.