

## **A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a köznevelésben foglalkoztatottak jogállásáról és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény tervezetéről**

*2023. március 10.*

### **A társadalmi egyeztetés folyamatára vonatkozó észrevételek**

A kormány 2023. március 2-án tette közzé a köznevelésben foglalkoztatottak jogállásáról és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény tervezetét (a továbbiakban: Tervezet),<sup>1</sup> a véleményezés határidejeként pedig 2023. március 10-ét jelölte meg. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (Nktv.) is több helyen módosító, a köznevelésben dolgozók státuszában és az oktatási intézmények működésében komplex, mélyreható változásokat előíró majd százoldalas normaszöveg érdemi elemzéséhez és véleményezéséhez az erre biztosított mindössze 6 munkanap nyilvánvalóan nem lehetett elégséges.

Szintén nem megfelelőek a kísérő dokumentumok. A hatásvizsgálati lap tartalmilag csak a pedagógusok bérfelállításának hatásait vizsgálja, a Tervezet által előírányzott, esetenként radikális egyéb változásokét egyáltalán nem. Egy ilyen volumenű jogszabálytervezet esetén pedig az is egyértelmű, hogy egy egyoldalas általános indoklás nem felelhet meg annak a követelménynek, hogy a jogalkotó szándékait, megfontolásait kellő részletességgel közvetítse, a szabályozás szükségességét és céljait, valamint e célok elérésére való alkalmasságát megfelelően megalapozza.

A Magyar Helsinki Bizottságnak ezért az az álláspontja, hogy elkerülhetetlen az egyeztetési folyamat felülvizsgálata: a határidő jelentős meghosszabbítása, a megfelelő kísérő dokumentumok – szintén időigényes – elkészítése, és az oktatással foglalkozó – fenntartásait már megfogalmazó – szakmai, érdekképviselői és civil szervezetekkel való érdemi párbeszéd e folyamat során.

### **A Tervezetre vonatkozó észrevételek**

#### **Észrevételek a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állók munkajogi helyzetével kapcsolatban**

Az általános indoklás szerint a jogszabály megalkotásának „elsődleges célja [...] a pedagógus életpálya vonzerejének növelése”, mivel a gyermekek alapvető jogainak érvényesítése érdekében „különösen fontos, hogy kellő számban álljanak rendelkezésre megfelelő felkészültségű, minőségi munkát végző, elkötelezett pedagógusok, nevelő-oktató munkát segítő dolgozók az óvodákban, iskolákban”.

E cél fényében nehezen érthető, hogy – amint arra több szakmai és érdekképviselői szervezet rámutatott<sup>2</sup> – a tervezet számos ponton hozna olyan változásokat, amelyek egyértelműen és kifejezetten nehezítenék a pedagógusok

<sup>1</sup> <https://kormany.hu/dokumentumtar/koznev-fogl-jogall-es-egy-es-kapcs-tvk-mod-mo-2023-evi-kozp-ktgvet-sz-tv-modos>.

<sup>2</sup> Lásd: <https://nedolgozozingyen.hu/2023/03/07/torvenytervezet-a-koznevelésben-foglalkoztatottak-jogfosztasarol/>;  
<https://szuloihang.hu/2023/03/06/torvenymodositas-a-fejunk-felett-onallotlan-pedagogusok-neveljek-onallosagra-a->

munkajogi helyzetét míg az ígért bérfelzárkózást a kormány csak feltételhez kötötten vállalja<sup>3</sup>. Ebbe az irányba mutató rendelkezések, a teljesség igénye nélkül,

- a tanév július 15-ig való meghosszabbításának lehetősége;<sup>4</sup>
- a havi munkaidőkeret alkalmazásának lehetősége;<sup>5</sup>
- a próbaidő felső határának meghosszabbítása 4-ről 6 hónapra;<sup>6</sup>
- a lemondási idő maximális tartamának megnövelése 2-ről 6 hónapra.<sup>7</sup>

Ebben a körben külön figyelmet érdemel a **felmentési idő 60 napban való meghatározása (Tervezet, 52. §)** a jelenleg irányadó szabályozás helyett, amely szerint a felmentési idő legalább 60 nap, legfeljebb 8 hónap, és hossza a munkában töltött évek számával emelkedik.<sup>8</sup>

Ez utóbbi rendelkezés amellett, hogy a Tervezet deklarált céljával nyilvánvalóan szembe megy, hiszen semmiképpen sem fogja vonzóbbá tenni a tanári pályát, egyúttal a jogos váromány védelmével kapcsolatos tulajdonjogi elveket is sérti azok vonatkozásában, akiknek a törvény hatálybalépésekor fennálló jogviszonyuk tartama miatt ennél hosszabb felmentési időre (és ekként a felmentési időre járó illetmény tekintetében magasabb összegre) nézve van jogos várományuk.

Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a jogszabályon alapuló várományokat (közjogi várományok) védi az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jog [3029/2018. (II. 6.) AB határozat]. Mivel a felmentési időre járó illetmény jogszabályon alapuló váromány, ezért arra alkalmazni kell az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban kidolgozott követelményeit.

Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat kimondja: „A tulajdonhoz való jog – azon belül a tulajdonjog részjogosítványainak – korlátozása akkor alkotmányellenes (alaptörvény-ellenes), ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképesé teszi. {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [50]}. Mindemellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alapjogi védelem illeti meg azt is, akinek a tulajdonszerzéshez kétségtelen jogcíme van. A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű {3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [16]; 3177/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [24]} [31.]”

Jelen esetben a felmentési idő radikális csökkentése a felmentési időre járó illetmény csökkenése miatt a tulajdonhoz való jog elvonásának is minősül. Ez az alkotmánybírósági gyakorlat szerint alaptörvény-ellenes, ha kényszerítő ok nélkül történik. Mivel maga a Tervezet indokolása rögzíti, hogy a szabályozás célja a pedagógus-pálya vonzóbbá tételén keresztül a gyermekek oktatáshoz való jogának és egyéb alapvető jogainak biztosítása, így megállapítható: nem tételezhető a tervezet deklarált céljával összhangban álló olyan kényszerítő ok, amely a váromány csökkentését indokolja, hiszen az éppen hogy kevésbé vonzóvá teszi a pedagógusi pályát, és ekként veszélyezteti a gyermekek alapjogainak érvényesülését.

---

[gyerekeket/; https://ckpinfo.hu/2023/03/08/a-civil-kozoktatasi-platform-velemenye-az-egyezettetesre-bocsatott-jogszabalyokrol/](https://ckpinfo.hu/2023/03/08/a-civil-kozoktatasi-platform-velemenye-az-egyezettetesre-bocsatott-jogszabalyokrol/).

<sup>3</sup> Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény módosításáról szóló törvény tervezete, 2. § (1) bek.

<sup>4</sup> Tervezet 161. § (amely az Nktv. 30. §-át módosítja).

<sup>5</sup> Tervezet, 78. §.

<sup>6</sup> Tervezet, 42. § és 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.) 21/A. §.

<sup>7</sup> Tervezet, 54. §, Kjt. 28. §.

<sup>8</sup> Kjt., 33. §.

## Észrevételek a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állók jog- és érdekérvényesítési lehetőségeivel kapcsolatban

Amellett, hogy a Tervezet általában rontaná az oktatási-nevelési intézményekben dolgozók munkajogi helyzetét, egyértelműen tetten érhető benne az a specifikus tendencia is, hogy csorbítja a pedagógusok érdekérvényesítési lehetőségeit, erősen korlátozza szakmai autonómiájukat és növeli a kiszolgáltatottságukat a tankerületekkel szemben.

### Eltérő feladatellátási hely kijelölése

Ennek egyik legszembeötlőbb jele a **Tervezet sztrájjal kapcsolatos szabályozása**. A Tervezet **egy új 84/A. §-t illesztene az Nktv.-be**, amely úgy rendelkezik, hogy ha az állami fenntartású köznevelési intézmény működése a jogszerűtlen vagy a jogszerű és jogszerűtlen munkabeszüntetések együttes hatása miatt ideiglenesen nem biztosítható, a köznevelési intézmény fenntartója a jelzés alapján az érintett intézmény számára eltérő feladatellátási helyet jelöl ki, sőt, akár megszüntethet vagy átszervezhet nem csupán iskolai osztályokat, hanem egész oktatási intézményeket (lásd 84/B. §).

A jogalkotó a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvényben már eleve súlyosan csorbította a pedagógusoknak az Alaptörvény XVII. cikkében foglalt munkabeszüntetéshez való jogát, amikor úgy szabályozta a még elégséges szolgáltatásokat, hogy a tanárok sztrájkja a szülők, és ekként a társadalom számára gyakorlatilag érzékelhetetlenné váljon.

A sztrájk funkciója, hogy a munkáltatóval szemben sok tekintetben kiszolgáltatott munkavállalóknak eszközt biztosítson arra, hogy közös gazdasági és szociális érdekeik érvényesítése céljából kikényszerítsék valamilyen követelésük teljesítését, illetve így nyilvánítsák ki véleményüket valamilyen számukra lényeges, a munkaviszonnyal összefüggő ügyben. Ha a sztrájkjog csak úgy gyakorolható, hogy nem okoz fennakadást a munkaadónál, így észrevétlen marad a külvilágában, akkor annak lényeges tartalma kerül korlátozásra, hiszen éppen a sztrájk nyomásgyakorló funkciója vész el. Ezt a 3065/2022. (II. 25.) AB határozat is rögzíti, amely szerint az, „hogy a »még elégséges szolgáltatás« és a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartása, vagy valamely közfeladatnak a zavartalan ellátása, nem azonos fogalmak, az a munkabeszüntetés, mint az érdekérvényesítés eszköze jogintézményéből következik. A munkabeszüntetés a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartását akadályozza.”

A Tervezet azon megoldása, hogy a fenntartó másik feladatellátási helyet jelölhet ki a 84/A. §-ban foglalt esetekben, a sztrájkjog további csorbítását jelenti, mivel egyrészt lehetővé teszi az oktatás elvitelét abból az intézményből, ahol a sztrájk folyik (sőt ennek az intézménynek még a megszüntetését is megengedi), azaz megteremti a sztrájk kiüresítésének feltételeit, másrészt alkalmas arra, hogy sztrájkoló kollégáik ellen fordítsa azokat a pedagógusokat, akiknek a 84/A. § alapján meghozott döntések miatt jelentősen megnő a munkaterhük.

Ráadásul az egyébként is teljesítőképessége határán álló, pedagógushiánnyal küzdő magyar oktatási rendszerben (mely tény a Tervezet egyes megoldásaiból is nyilvánvaló, például abból, hogy jelentősen csökkenteni tervezi a főállású alkalmazottak arányának minimumát,<sup>9</sup> illetve lehetőséget ad még nem végzett egyetemi hallgatók teljeskörű önálló pedagógiai munkára való alkalmazására<sup>10</sup>) nyilvánvalóan illúzió, hogy a másik feladatellátási helyen a megfelelőhöz közelítő minőségű oktatást tudjanak nyújtani a már eleve túlterhelt pedagógusok.

Hiába tartalmaz tehát a Tervezet hangzatos deklarációkat, miszerint törekedni kell arra, hogy „valamennyi érintett gyermek, tanuló, megfelelő színvonalú és mennyiségű oktatásban, nevelésben részesüljön”, az is nyilvánvaló, hogy a

<sup>9</sup> Nkt. 22. § (2).

<sup>10</sup> Tervezet, 128. § (5).

Tervezet által megfogalmazott céllal ebben az esetben is ellentétes hatásúak a benne foglalt rendelkezések, így az alapjogkorlátozás adott esetben legitimnek tekinthető célja vonatkozásában sem minősülhetnek alkalmasnak, így szükségesnek sem.

#### A rendkívüli felmentés szabályai

A pedagógusok jog- és érdekérvényesítési képességének korlátozásához kapcsolódik a **Tervezet 53. §-a is, amely a rendkívüli felmentés szabályaira vonatkozik**. Bár az indokolás erről nem tesz említést, a véleményezett jogszabályhely átveszi a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet szabályozási koncepcióját. A rendelet a köznevelési intézményekben foglalkoztatott köztisztviselőkre és munkavállalókra a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 33/A. §-ában, illetve a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 78. §-ában megfogalmazott rendkívüli felmentésre, valamint azonnali hatályú felmondásra vonatkozó szabályoktól – a veszélyhelyzet idejére – való eltéréseket fogalmaz meg. Ezek fényében a munkáltató az érintett közalkalmazottakkal, illetve munkavállalókkal (lényegét tekintve és elsősorban a pedagógusokkal) szemben bizonyos magatartásuk miatt, az arról való tudomásszerzéstől számítottan az adott (esetleg a következő) tanév augusztus 1-ig rendkívüli felmentési, valamint azonnali hatályú felmondási jogát bármikor gyakorolhatja.

A rendelet indokolásából egyértelmű, hogy a szabályozás a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett cselekmények – azon belül is a pedagógusok által gyakorolt polgári engedetlenség – ellehetetlenítésére irányul, és figyelemmel arra, hogy a Tervezet 84/A. §-a is kifejezetten hivatkozik a „jogszerűtlen munkabeszüntetésekre”, alappal tehető fel, hogy a jogalkotó az 53. § felmentési határidejének meghatározásakor is a tanárok polgári engedetlenségi mozgalmára kívánt reagálni. A Tervezet törvényi szintre emeli és állandósítani kívánja a rendelet által megfogalmazottakat, azonban álláspontunk szerint ez a megoldás több szempontból is alaptörvény-ellenes.

A polgári engedetlenség általánosan elfogadott definíciója szerint „nyílt, erőszakmentes, a lelkiismeretre hivatkozó mégis politikai cselekedet, amellyel megszegik a törvényt, és pedig rendszerint azért, hogy a törvényben vagy a kormány politikájában változást idézzenek elő. Aki ilyesmibe fog, az a többség lelkiismeretéhez fordul, hogy kifejezésre juttassa mély meggyőződését: sérelem érte azokat az elveket, amelyek szabad és egyenlő emberek között a társadalmi együttműködés alapját képezik.” [John Rawls: Az igazságosság elmélete. Osiris, Budapest 1997, 431. o.]

A jelentős kommunikációs értékkel bíró, véleménynyilvánítási típusú polgári engedetlenséget maga az Alkotmánybíróság is ismeri, sőt a jogkövetemények alóli mentesítő jellegét is elismeri, amikor kimondja: „[a] véleményszabadság gyakorlásával megnyilvánult polgári engedetlenség demokratikus jogállami körülmények között nem szankcionálható.” {3086/2018. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [38]} Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt is elismeri, hogy ha egyértelmű, hogy egy formálisan jogellenes magatartás a véleményszabadság gyakorlása, akkor annak a magatartásnak a megítélésében az alapjogi szempontot figyelembe kell venni. {1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás ([44]) } A testület szerint „ha a szóban forgó tett mind az így megnyilvánuló személy véleményközlő célja, mind az objektív mérlegelés szerint a véleménynyilvánítás aktusa [...], akkor jogszerűségéről a szólásszabadság mércéi szerint kell döntést hozni. Ilyen körülmények híján azonban a cselekményt az alkotásokat, illetve emlékműveket érintő szokásos együttélési szabályok szerint lehet megítélni. Ez esetben egy emlékmű megcsúfítása olyan vandál tettnek minősülhet, amellyel szemben az általános hatályú jogszabályok [...] alapján lehet fellépni.” Hasonló következtetésre jutott az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is a gyülekezési joggal, mint a véleménynyilvánítási szabadság egyik sajátos formájával, kapcsolatban. Az EJEB szerint (lásd pl. az Oya Ataman kontra Törökország ítéletet, 74552/01 sz. ügy, 41-42. §§) a nem jogszerű, azonban békés keretek között maradó demonstrációkkal kapcsolatban az állami szerveknek tűrésí/tűrelmi kötelezettsége van, azaz ilyenkor is a szólásszabadság felől kell megközelíteni a magatartást, nem pedig rendészeti szempontból, jogszabálysértésként.

A véleménynyilvánítás szabadsága mint alapjog érintettségét jelen esetben egyrészt megalapozza a szabályozásnak a rendeletre visszanyúló genezise, a rendelet megalkotásának célja és körülményei. Az, hogy a rendelet a polgári

engedetlenségben részt vevőknek egy kiemelten fontos közüggel – az oktatási rendszer válságával – kapcsolatos véleménynyilvánítására reagál, magának a rendeletnek az indokolásából egyértelműen kiderül.

Abban a körben, hogy milyen hátrányt jelent a rendelet által bevezetett és a Tervezet által állandósítani kívánt változás, az alábbiakat kell rögzíteni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenő szempont, hogy a munkaviszony aszimmetrikus jogviszony, és a munkajogi szabályozás célja, hogy a „függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot” {ABH 2011, 49, 74., lásd még: 3046/2015. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [38]}. Megfelelő védelem hiányában a munkavállaló számos tekintetben ki van szolgáltatva a munkáltatónak, nem utolsósorban azért, mert a személyek életét döntően befolyásolják az önmagukról való gondoskodás {lásd: Alaptörvény O) cikk} és az egyéb szabadságjogi gyakorlását elősegítő anyagi biztonság megteremtésének előfeltételei.

A munkáltatói tudomásszerzéstől, amely reálisan egybeesik a polgári engedetlenség megvalósulásával, egy függő jogi helyzet áll be, amely hónapokig is fent maradhat, szemben a Kjt.-ben és az Mt.-ben rögzített tizenöt nappal. Ebben a függő helyzetben a munkáltató diszkrecionális belátására van bízva, hogy él-e a rendkívüli felmentés, illetve felmondás jogával, amely damoklész kardjaként lebeg a köznevelési intézményben foglalkoztatott személyek felett. Ez egyértelműen hátrányosan érinti a pedagógusokat hiszen bizonytalanságban tartja a tiltakozásban résztvevőket a tekintetben, hogy a magatartásuknak egyáltalán lesz-e következménye, és ha igen, akkor mi, és ezzel fokozza azt a kiszolgáltatottságot, amely a jogviszony aszimmetrikus jellegéből fakadóan eleve fennáll.

A Tervezet hangsúlyosan kiemeli a gyermekek művelődéshez, a védelemhez, gondoskodáshoz, valamint a tanszabadsághoz való jogának érvényesítését, amely lehet alapvető jog korlátozásának legitim indoka. Ahhoz sem fér kétség, hogy annak elbocsátása, aki a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy olyan magatartást tanúsít, amely a köznevelési foglalkoztatotti jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi, szükséges a Tervezet deklarált gyermekvédelmi céljainak fényében. Ezen a ponton azonban a szabályozási logika megbicsaklik, mivel egyáltalán nem alkalmas a legitim gyermekvédelmi cél elérésére az a megoldás, hogy olyan pedagógusok maradhassanak a másol irányadó legfeljebb 15 nap helyett akár hosszú hónapokig a munkáltató tudomásszerzése után is az oktatási rendszerben, akik annyira súlyos kötelezettségszegést követtek el vagy elítélendő magatartást tanúsítottak, hogy esetükben a rendes felmentés nem elégséges megoldás. E megbicsaklás oka csak a kérdéses szabályozás mögöttes, valódi célja lehet: a polgári engedetlenséggel tiltakozó pedagógusok véleménynyilvánításának letörése, az ő olyan függő helyzetbe hozásuk, hogy a munkaerejüket és a diákjaik iránti felelősségérzetüket (amely a tiltakozásuknak is a hátterében áll) továbbra is használni lehessen, azonban könnyen meg lehessen tőlük szabadulni, ha a szükségszerűség már nem kívánja meg a tovább foglalkoztatásukat.

Erre való tekintettel azonban nem alkalmazható az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatos teszt a szokásos módon. Sokkal alkalmasabb a helyzet megítélésére az EJEB-nek a joggal való visszaélésre vonatkozó megközelítése. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 18. cikke szerint az Egyezményben „említett jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva”. E cikk célja az EJEB szerint a joggal való visszaélés megtiltása (Merabishvili kontra Georgia [GC], 303 és 306 §§). AZ EJEB azt vizsgálja ennek megállapításakor, hogy a jogkorlátozás hátterében húzódik-e valamiféle mögöttes szándék a deklarált cél mellett, és hogy a kettő közül melyik a domináns (uo. 309. §). Jelen esetben világos, hogy nem a deklarált gyermekvédelmi cél a domináns (mert akkor a jogalkotó nem hagyott volna mozgásteret a munkáltatóknak arra, hogy adott esetben súlyos kötelezettségszegést elkövető pedagógusokat tartsanak az oktatási intézményeknél akár fél évig is), hanem a tiltakozások hatékonyságának aláásása. Erre való tekintettel pedig ab ovo nem lehet alkotmányosan elfogadható a polgári engedetlenséggel tiltakozó, és a közoktatással kapcsolatos véleményüket így kinyilvánító tanárok véleménysszabadságának a korlátozása a munkajogi helyzetük hátrányosabbá tételével.

A Tervezet 53. §-a jelen formájában szintén sérti az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság állandó, működésének kezdetétől követett gyakorlata szerint „egyértelmű az, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából olvasható ki a jogbiztonság követelménye. E követelmény az Alkotmánybíróság

következetes felfogása szerint azt jelenti, hogy a jogrendszer egészének, annak részterületeinek, valamint egyes szabályainak világosnak, egyértelműnek, hatásukat tekintve kiszámíthatónak és a norma címzettjei számára előre láthatónak kell lenniük, és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordozniuk” {11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [21]}. Ezen átfogó értelmezés mellett kiemelendő, hogy a „jogbiztonság teremti meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani” {3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [50]}.

A rendkívüli felmentés, illetve az azonnali hatályú felmondás intézménye azt a célt szolgálja, hogy a közalkalmazotti jogviszony, illetve a munkaviszony – szélsőséges esetekben – rövid időn belül megszüntethető legyen. Mind a Kjt., mind az Mt. szerint e lehetőség egy szubjektív (az okot adó körülményről való tudomásszerzéstől számított) időintervallumon belül áll rendelkezésre, objektív és jogvesztő (egy év, büntethetőség elévülése) keretek között. A Tervezet – a rendeletet követve – ezektől eltérően azzal ruházza fel a munkáltatót, hogy a felmentés e formáját az okot adó körülményről történt tudomásszerzéstől számítottan akár hónapokkal később is – bármikor – gyakorolhassa. A Tervezet a rendelethez képest is szigorúbb, mivel – a büntethetőség elévülésén kívül – nem tartalmaz objektív időkeretet. Mindez azt jelenti, hogy a Tervezet hatálya alatt a munkáltató fenntarthat egy olyan jogviszonyt, amely főszabály szerint éppen azért szüntethető meg, mert annak folytatása lényeges kötelezettség megszegése vagy akár bűncselekmény elkövetése miatt ellehetetlenült. A Tervezet a szubjektív időintervallum ilyen kitolásával tehát kiüresíti a rendkívüli felmentés és az azonnali hatályú felmondás jogintézmények lényegi ismervét.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság megköveteli, hogy egy jogszabály az adott élethelyzetet kellően kiszámítható módon szabályozza. A jogbiztonság egyik lényege és fő ismérve, hogy a jogalanyok magatartásukat ennek megfelelően tervezhessék és alakíthassák. Ez – a fent kifejtettek szerint – különösen fontos olyan helyzetekben, ahol az érintett norma egy, a jogalanyok közötti függő / aszimmetrikus viszonyt kíván rendezni.

Mind a Kjt. mind az Mt. kiszámítható módon rendezi, hogy a munkáltató mikor és hogyan élhet a jogviszony rendkívüli, azonnali hatályú megszüntetésével. Ezekkel szemben a Tervezet által bevezetni – pontosabban a rendelet által megfogalmazott koncepciót állandósítani – kívánó szabály lehetőséget biztosít a munkáltatónak arra, hogy adott esetben – az érintett általa vitatott cselekményéről tudva – az egyébként biztosított tizenöt napos szubjektív határidőt adott esetben jelentősen meghaladó időkereten belül bármikor gyakorolja a rendkívüli felmentés vagy az azonnali hatályú felmondás jogát. Ez a helyzet a munkavállaló számára bizonytalanságot, illetve a munkáltató felé kiszolgáltatottságot eredményez. Másképpen fogalmazva: a munkavállaló cselekménye következményeivel nem tud előre számolni, jogait ennek megfelelően gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni. A tervezet véleményezett jogszabályhelye tehát sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság elvét.

Sérti végül a Tervezet szerinti szabályozás az Alaptörvény II. cikkét, amely deklarálja, hogy az „emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a]z Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való [jog] »az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi státusz abszolút védelmét biztosítja« {3187/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3225/2017. (IX. 25.) AB végzés, Indokolás [18]}, az ember érinthetetlen lényegét juttatja kifejezésre. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat ezt úgy fogalmazta meg, hogy az emberi méltósághoz való jog a személy emberi minőségét fejezi ki, azt jelenti, hogy »van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva [...] az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá« (ABH 1991, 297, 308.). Ebből következően az egyén számára szubjektíve bosszúságot okozó helyzetek, esetleg célszerűtlennek tartott jogszabályi rendelkezések az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelemben vett tartalmával nem állnak összefüggésben.” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}

A véleményezett jogszabályhelyből kiolvasható, hogy annak célja a köznevelésben alkalmazottaknak állásban tartása az adott (esetleg a következő) tanév végéig. Mindezt egy olyan helyzetben, amelynek rövid időn belüli lezárásához a munkáltatónak – elvileg – komoly, igazolható érdeke fűződik. Ez a fenntartás ráadásul annak a jogintézménynek a

kiürítésével történik, amelyet minden más foglalkoztatásra vonatkozó jogszabály garانتál. Ennek fényében megállapítható, hogy a jogalkotó – a gyermekek érdekeire hivatkozással – a pedagógusokat eszköznek tekinti az oktatási rendszert érintő hiányosságok pótlására és a rendszer működésének fenntartására. Az érintettek továbbá – a fentiek szerint – egy olyan függő helyzetbe kerülnek, amelyet befolyásolni nem tudnak. Ezekre tekintettel megállapítható, hogy a tervezet véleményezett jogszabályhelye sérti az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jogot.

A Tervezettel összefüggésben ezért azt javasoljuk, hogy a rendkívüli felmentés feltételei a többi foglalkoztatást szabályozó jogviszonyal azonosan módon kerüljenek megfogalmazásra.

### **Észrevételek a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állók szakmai autonómiájával kapcsolatban**

A Tervezet szélsőségesen megnyirbálja a nevelőtestület érdemi hatásköreit a nevelés-oktatás tartalmi kérdéseivel kapcsolatban. Míg jelenleg még a nevelőtestület dönt a pedagógiai program, az SZMSZ és a nevelési-oktatási intézmény éves munkatervének elfogadásáról, valamint a nevelési-oktatási intézmény munkáját átfogó elemzések, értékelések, beszámolók elfogadásáról és a továbbképzési program elfogadásáról, a Tervezet mindezen jogokat elveszi a nevelőtestülettől, és e kulcsfontosságú dokumentumok kapcsán csak véleményezési jogot adna a testületnek.<sup>11</sup>

A pedagógiai program az a dokumentum, amelynek alapján az óvodában, az iskolában, illetve a kollégiumban a nevelő és oktató munka folyik. Eddig a pedagógiai programot a nevelő testület fogadta el az intézményvezető jóváhagyásával, a Tervezet ezt úgy változtatná meg, hogy a pedagógiai programot a nevelőtestület véleményének kikérésével az igazgató fogadja el, majd a fenntartó hagyja jóvá.<sup>12</sup> Az oktatási-nevelési munka kulcsdokumentuma megalkotásának lehetőségét tehát a Tervezet elvenné azoktól, akiknek a program alapján dolgozni, a gyerekeket tanítani, nevelni, gondozni kell.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

A Tervezet a fenti változtatásokkal a nevelőtestület tagjainak vonatkozásában érdemben korlátozza ezt a szabadságot. E korlátozás azonban nem tekinthető szükségesnek a Tervezet deklarált céljának fényében. A fent kifejtettek szerint ugyanis ha a szabályozás legitimnek elfogadott célja a pedagóguspálya vonzóbbá tétele az oktatási rendszer hatékonyabbá tétele és ekként a gyermekek oktatáshoz és védelemhez való jogának kiteljesítése érdekében, akkor mindazon intézkedések, amelyek ennek ellene hatnak, nem lehetnek alkalmasak, ezért szükségesek sem a cél elérésére.

Józan ésszel belátható, hogy vonzóbb egy olyan jogszabályi környezetben dolgozni, amely nagyobb fokú autonómiát, felelősséget ad a pedagógusoknak, tehát az a változás, amely a szakmai autonómiát megnyirbálja, a nevelési-oktatási tevékenységgel kapcsolatos fontos döntéseket kiveszi a tanárok kezéből, csökkenteni fogja a pedagógus-pálya vonzerejét. Erre való tekintettel az Nktv. tervezett módosítása olyan beavatkozást jelent az érintett pedagógusok X. cikk jogaihoz, amelynek szükségessége hiányzik.

---

<sup>11</sup> Nktv., 70. §.

<sup>12</sup> Nttv., 26. §.