

Alkotmánybíróság részére

Budapest

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	II/ 01665 - 0 / 2022
Érkezett:	2022 JÚL 14.
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kezelőiroda:	1

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott országgyűlési képviselők (kapcsolattartó: Dr. Tóth Bertalan, 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1-3.) az **Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) és f) pontja** és az **Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése, valamint 42. § (1) bekezdése** alapján kezdeményezzük, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (továbbiakban: Vtv.) 14. § - 15. §-ai ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, XVII. cikkével, XXIV. cikkével, B) cikk (1) bekezdésével, VIII. cikk (1) bekezdésével, (2) bekezdésével és (5) bekezdésével, valamint Q) cikk (2) bekezdésével ezért **azokat nyilvánítsa Alaptörvény-ellenessé, és hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg** az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján.

Az alkotmánybíróági eljárás során az Alkotmánybírósággal a kapcsolattartás feladatait dr. Tóth Bertalan országgyűlési képviselő (e-mail: kozjog@mszp.hu) látja el.

Kérjük továbbá a tisztelt Elnök urat, hogy, tekintettel az indítvány által támadott rendelkezés jelentős hatására, a pedagógus-társadalom egészét érintő voltára, jelen beadványban állított alapjogi jogfosztás mértékére, az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 55. § (1) bekezdése alapján, a jelen beadvánnyal indult ügyet gyorsított eljárásban, vagy soron kívül, a lehető leghamarabb bírálja el.

Az utólagos normakontroll-eljárás alapja

Indítványozók kezdeményezik annak megállapítását, hogy az Vtv. 14. § - 15. §-ai sértik az Alaptörvény alábbi szakaszait:

B. cikk (1) bekezdését

„Magyarország független, demokratikus jogállam”

I. cikk (3) bekezdését

„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

VIII. cikk (1), (2) és (5) bekezdését

„(1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.

(2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.

(5) Szakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.”

XVII. cikk

„(1) A munkavállalók és a munkaadók - a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel - együttműködnek egymással.

(2) *Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely **magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.***

(3) *Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.*

(4) *Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”*

XXIV. cikk

(1) *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*

(2) *Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.*

Q. cikk

(2) *Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.*

Az indítványozók kérelmei

Indítványozók kezdeményezik, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályok támadott rendelkezéseit nyilvánítsa alaptörvény-ellenessé, és a kihirdetés napjára visszamenőlegesen

s e m m i s í t s e

meg.

A Vtv. támadott rendelkezései:

14. § (1) A nemzeti köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó köznevelési intézmények tekintetében a sztrájkról szóló törvény szerinti még elégséges szolgáltatás körébe - a sztrájjal érintett köznevelési intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló vonatkozásában - az e §-ban meghatározott szolgáltatások tartoznak.

(2) A gyermek, tanuló felügyeletét a sztrájjal érintett munkanapon

a) óvoda esetében a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (6) bekezdése szerint,

b) általános iskola esetében reggel 7 órától 17 óráig,

c) egyéb iskola esetében reggel 7 órától 16 óráig

szükséges biztosítani.

(3) A gyermek, tanuló felügyelete abban a köznevelési intézményben biztosítandó, ahol a gyermek, tanuló a jogviszonyánál fogva nevelésben, oktatásban részesül.

(4) Járványügyi készültség, járvány, egészségügyi válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetén a felügyelet biztosítása során a gyermek, tanuló azon társával tartózkodhat egy helyiségben, akivel a sztrájkot megelőzően a tanórák, a foglalkozások során együtt tartózkodott.

(5) A (4) bekezdésben meghatározott esetekben a különböző csoportba, osztályba tartozó gyermekek, tanulók keveredését a sztrájk alatt el kell kerülni.

(6) A (4) bekezdésben meghatározott esetekben a felügyeletet abban a helyiségben kell biztosítani, ahol a gyermek, tanuló a sztrájkot megelőzően a foglalkozások, tanórák során tartózkodott.

(7) Járványügyi készültség, járvány, egészségügyi válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetén jogszabály vagy államigazgatási szerv határozata egyéb kötelezettséget is megállapíthat.

(8) Abban a csoportban, osztályban, ahol a felügyeletet biztosítják, legalább egy

a) szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógus,

b) pedagógus,

c) gyógypedagógus,

d) kollégiumi nevelő, oktató vagy

e) pedagógiai, gyógypedagógiai asszisztens

rendelkezésre állása biztosítandó.

(9) A felügyelet időtartama alatt, ha az időjárási körülmények megengedik, délelőtt és délután is egy-egy óra szabad levegőn tartózkodást szükséges biztosítani a gyermek, tanuló számára.

(10) A sztrájkkal érintett köznevelési intézményben a felügyelet ideje alatt biztosítandó a gyermek, tanuló számára az étkeztetés a sztrájk előtti időszakra jellemző, megszokott helyen, módon, alkalommal és időpontban.

(11) Az óvodai foglalkozások megtartása - az iskolakezdés előtt álló gyermekek felkészítése kivételével - a sztrájk ideje alatt nem kötelező.

(12) Az érettségiző középiskolai osztály tanulója számára a kötelező érettségi tantárgy tekintetében az érettségi vizsgáról szóló jogszabályban meghatározott felkészítési óraszám 100%-a megtartandó.

(13) A (12) bekezdés hatálya alá nem tartozó tanuló számára valamennyi tantárgyra vonatkozóan megtartandó a tanítási órák 50%-a.

(14) A kollégiumi ellátás során a tanuló a sztrájkot megelőző elhelyezése szerinti kollégiumban részesül - a sztrájkot megelőzően nyújtott szolgáltatással egyező mértékben - lakhatásban, felügyeletben és étkeztetésben.

(15) A sajátos nevelési igényű vagy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló életének, testi és lelki épségének megóvása érdekében biztosítandó a sztrájkot megelőzően fennállt körülmények között és helyszínen a szakmai szabályoknak megfelelő, változatlan személyek által nyújtott ellátás, ideértve valamennyi foglalkozást, fejlesztést és felzárkóztatást.

(16) Az esedékes, jogszabályon alapuló fogászati, szemészeti vagy általános szűrővizsgálaton a gyermek, tanuló részvételét biztosítani kell.

(17) A sztrájkban érintett köznevelési intézményben sztrájkot szervező helyi sztrájkbizottság, ennek hiányában a helyi sztrájkszervező (a továbbiakban együtt: helyi sztrájkbizottság) a tervezett sztrájkot megelőző ötödik munkanapon legkésőbb 16 óráig tájékoztatja a köznevelési intézmény vezetőjét a sztrájk szándékról, majd legkésőbb a tervezett sztrájk napját megelőző harmadik munkanapon 16 óráig a sztrájkban várhatóan résztvevő közalkalmazottak és egyéb munkavállalók létszámáról és személyéről.

(18) Az intézményvezető a tervezett sztrájkot megelőző napon legkésőbb 16 óráig közli a sztrájk első napjára érvényes munkaidő-beosztást a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében; a sztrájk esetleges további napjai tekintetében szintén előző nap 16 óráig tájékoztatja a helyi sztrájkbizottságot arról, hogy a sztrájk időtartama alatt a sztrájkkal érintett óvodai csoportban, iskolai osztályban, kollégiumi csoportban, valamint pedagógiai szakszolgálati intézményben, illetve a pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézményben várhatóan hány fő gyermek, tanuló lesz jelen a tervezett sztrájk időtartama alatt.

(19) A sztrájk időtartamáról, a sztrájkban részt vevők várható létszámáról, a sztrájknak a gyermekek, tanulók nevelése, felügyelete kapcsán releváns részleteiről az intézményvezető legkésőbb a sztrájkot megelőző második munkanapon 16 óráig tájékoztatja az érintett gyermekek, tanulók szüleit.

(20) Az intézményvezető a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében a sztrájkoló közalkalmazottat, munkavállalót munkavégzési kötelezettség teljesítésére kötelezheti. A még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében munkavégzésre utasított közalkalmazott, munkavállaló erre az időszakra arányos illetményére, munkabérére jogosult.

15. § A nemzeti köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó köznevelési intézményben foglalkoztatott, a munkavégzési kötelezettségének egyébként eleget nem tevő közalkalmazottal, munkavállalóval szemben a munkáltató a

kötelezettségszegéstől számított nyolc napon belül a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 56. §-a szerinti hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhatja.

Indokolás

A sztrájkhoz való jog alkotmányos, alapjogi védelmével magyar és nemzetközi bírói fórumok is foglalkoztak.

A magyar jogrendszerben a tételes jogi szabályokat a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájk tv.) tartalmazza. A Sztrájk tv. 1. § (1) bekezdése határozza meg a sztrájk célját, amely szerint a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására - az e törvényben meghatározott feltételek szerint - megilleti a sztrájk joga.

A sztrájk fogalmilag nem más, mint több, munkaviszonyban vagy azzal egy tekintetbe eső jogviszonyban álló munkavállaló által közösen végrehajtott munkabeszüntetés, a munkavállalók szociális és/vagy gazdasági érdekeik érvényre juttatását szolgáló nyomásgyakorlás céljából. A sztrájk fogalmi eleme a kollektív munkabeszüntetés, ami a munkavégzés jelentős mértékű lassítását vagy teljes elmaradását jelenti, akár megjelennek a munkavállalók a munkahelyen vagy sem.

A magyar Alkotmánybíróság az Alaptörvény, Alkotmány és nemzetközi dokumentumokkal összefüggésben is vizsgálta a sztrájkjogot, azok jellegadó tulajdonságát és jogilag védett tartalmát. Ebben a körben a sztrájkjog részletesen

ismertetett elemzését tartalmazza a 88/B/1999. AB határozat, amelyek az alábbiakat állapította meg:

„A sztrájkjog a modern, a gazdasági, szociális jogokat elismerő államokban, mint a gazdasági, szociális érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépés egyik biztosítója, általánosan elismert. A sztrájkhoz való jogot, mint a gazdasági, szociális érdekek érvényesítését biztosítani hivatott jogosítványt, a gazdasági, szociális jogok elismeréséről szóló nemzetközi egyezmények is tartalmazzák.”

Az Alkotmánybíróság által 1999-ben fentiek alapján megállapítottak, alapelvi szinten, ma is meghatározónak tekinthető, ez adja meg a sztrájkjog alkotmányos vizsgálatának kiindulópontját. A határozat ezen általános megállapítását nemzetközi környezetben is vizsgálja

„Az Egyezségokmány és az Európai Szociális Charta – amelynek Magyarország is részese – kifejezett rendelkezést tartalmaz a kollektív fellépéshez való jogokról, beleértve a sztrájkhoz való jogot is. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization – ILO) égisze alatt született nemzetközi egyezményekben – a 2000. évi LII. törvény által kihirdetett, az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú egyezményt, és a 2000. évi LV. Törvénnyel kihirdetett, a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú egyezmény – nincs kifejezett rendelkezés a sztrájkjogról. Az ILO esetjoga azonban elismeri a sztrájkjogot, mint a hatékony kollektív tárgyalásokhoz nélkülözhetetlen olyan jogot, amely ezen egyezmények védelmét élvez.

Az Egyezségokmány és az Európai Szociális Charta egyaránt utalnak a szervezkedési szabadság, illetőleg a sztrájkjog korlátozásának lehetőségére, külön

is megemlítve a fegyveres szerveket és a rendőrséget. Az Egyezségokmány 8. cikkének 1. bekezdése d) pontja szerint az Egyezségokmányban részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot. A 8. cikk 2. bekezdése azt tartalmazza, hogy e cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség, valamint az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.”

A sztrájkjogot, bár az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) nem nevesíti, több esetben megjelent az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatában is, alapjogi védelemmel ellátva a sztrájkjogot. Kiemelendő továbbá, hogy az EJEE 11. cikk (1) bekezdésében a szakszervezet alakításra kifejezetten utal, mint az egyesülési szabadság egy speciális aspektusa. Bár eleinte az EJEB az EJEE ezen fordulatát a sztrájkjog vonatkozásában súlytalanul kezelte, már korai gyakorlatában is megállapította [Wilson, National Union of Journalists and Others], hogy a szakszervezetalapítási jog kiüresedik, ha ahhoz nem kapcsolódik a sztrájkhoz való jog. A jelenleg irányadó gyakorlat [kezdve az Enerji Yapi-Yol Sen] ügyel] azonban kimondja, hogy az EJEE által védelembe részesített szakszervezeti szabadság **elválaszthatatlan része a sztrájkhoz való jog**, mint a munkavállalói nyomásgyakorlás egyetlen hatékony eszköze, amely a kollektív alkuhoz való jog biztosítója, így az EJEE 11. cikk (1) bekezdése ugyanolyan védelemben részesíti, mint a nevesített jogokat. A Demir and Baykara ügyben pedig átvette az ILO értelmezését, amely szerint a sztrájkjog a munkavállaló egyesülési szabadságának lényeges eleme. Ez utóbbi határozat a magyar Alkotmánybíróság ILO-t idéző értelmezésének is többlettartalmat ad, hiszen egyértelmű, hogy a sztrájkjog magyar alkotmányos hagyományoknak és Alaptörvénynek megfelelő értelmezésekor kiemelt figyelmet kell fordítani az ILO értelmezésére.

Sem a magyar Alkotmánybíróság, sem az EJEB értelmezésében nem abszolút jog a sztrájkhoz való jog, azonban annak lényeges tartalma nem korlátozható (általában még akkor sem, ha bizonyos, rendkívül kivételes esetekben a sztrájkhoz való jog

gyakorlása megtiltható). Kiemelendő továbbá az is, hogy szemben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, az EJEB újabb gyakorlata alapján nem fenntartható az az értelmezés, amely szerint személyek egy körének sztrájkjogból való kizárása nem tekinthető a sztrájkjog korlátozásának.

Az EJEB gyakorlata a korlátozás tekintetében rámutat arra, hogy bár alkotmányos lehet a sztrájkjog korlátozása a közsférában (ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott az igazságügyi alkalmazottak jogának korlátozásakor), ami bizonyos esetekben akár a munkabeszüntetés tiltását is jelentheti, azonban ez nem vezethet a közsférában dolgozók sztrájkjogának általános elvonásához [Enerji Yapi-Yol Sen ügy]. Hasonlóan a gyülekezéshez való jog védelmét is élvezi a sztrájkjog [Wilson, National Union of Journalists and Others ügy], amely nélkül sztrájk nem folytatható.

Éppen ezért az EJEB és az Alkotmánybíróság gyakorlata is a szükségességi és arányossági teszt alkalmazását írja elő a sztrájkjog korlátozására. Erre az EJEE 11. cikk (2) bekezdése utal, amely szerint az (1) bekezdésben meghatározott jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Az Alkotmánybíróság legfrissebb gyakorlata alapján [3065/2022. (II. 25.) AB határozat] a sztrájkjog korlátozásának alkotmányosságának vizsgálatakor el kell végezni a szükségességi és arányossági tesztet.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti feltételek mellett lehetséges, ennek megfelelően az alapvető jogok korlátozása akkor alaptörvényszerű, ha

(a) közvetlen vagy jelentős korlátozás esetén arra törvényben kerül sor {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]},

- (b) az alapjogot korlátozó norma a hatását tekintve kiszámítható és előre látható [31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.] {az (a)-(b) pontok együttesen jelentik a korlátozás törvényben előírtságának követelményét},
- (c) az más alapvető jog vagy alkotmányos érdek, cél védelme érdekében elkerülhetetlenül szükséges {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]},
- (d) a korlátozás az adott cél elérésére alkalmas {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]},
- (e) a korlátozás nem önkényes, arra legitim indokból kerül sor {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [83]} [a (c)-(e) pontok együttesen jelentik a szükségesség feltételét],
- (f) az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással,
- (g) a jogalkotó a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazza,
- (h) a korlátozásnak ne érintse az alapjog lényeges tartalmát {a (f)-(h) pontok együttesen jelenik az arányosság feltételét, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]-[104]}

A jogalkotó részéről is csak szükséges és arányos mértékű beavatkozás lehetséges, ami alapján az Alaptörvény XVII. cikk (2) cikkében rögzített munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogának a Vtv. 14. § - 15. §-ai útján történt korlátozása sem nem szükséges, sem nem arányos.

Id. 3/2015. (II. 2.) AB határozat „[21] ...Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje *mindenekelőtt*** a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből - az **Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel** - a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér**

*keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a **szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.***”

A jelen beadvánnyal támadott rendelkezések a sztrájk gyakorlását bár expressis verbis nem tiltják meg, azonban az elé olyan feltételeket állítanak, amelyek annak tényleges gyakorlását, különösen a sztrájk nyomásgyakorlási-elemétől való megfosztása miatt, ellehetetlenítik, tartalmát küresítik. A még elégséges szolgáltatás szintjének tételesen, törvényileg meghatározottá tétele (szemben korábbi, megállapodáson, illetve bíróság által meghatározott, egyedi körülményeket figyelembe vevő megoldással) önmagában a sztrájkhoz való jog korlátozását jelenti, annak magas fokú meghatározottsága (50%-os, illetve esetlenként 100%-os óraszám-tartási kötelezettség, felügyelet biztosítása, illetve annak reggeltől késő délutánig való időtartama, óraszám, valamint a munkáltató általi munkavégzési kötelezettség előírása) olyan körülmény, amelyek a sztrájk tartását azáltal lehetetleníti el, hogy megfosztja a sztrájkot nyomásgyakorlás jellegétől. Nehezen képes nyomásgyakorlásra az a sztrájk, amely során a gyermekfelügyeletet úgy kell biztosítani, **mintha nem lenne sztrájk**, az órák többségét meg kell tartani, és az abban résztvevő pedagógust a munkáltató munkavégzésre berendelheti. Az EJEB, az ILO és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat szerinti is a sztrájk jellegadó tulajdonsága, fogalmi ismérve (differentia specifiacaja), hogy az a munkáltatóra nyomást tud gyakorolni. Ezért a nyomásgyakorlási képesség nélküli sztrájk valójában nem sztrájk, de semmiképpen nem az a sztrájk, amelyet a magyar, nemzetközi és európai uniós bírósági fórumok gyakorlata védelemben részesít.

Különösen kiemelendő a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések közül a 15. §. A támadott rendelkezésekhez érdemi jogalkotói indokolás nem tartozott, az az Mt. 56. §-ában foglalt jogkövetkezményeket rendeli alkalmazni, amely rendelkezés a munkaszerződésben, kollektív szerződésben meghatározott jogkövetkezményeket, valamint az Mt. 78. §-ában meghatározott, azonnali hatályú felmondásra utal tovább. A Törvényalkotási Bizottság ülésén a jogalkotó azt az álláspontot hangsúlyozta, hogy az azonnali hatályú felmondás, mint jogkövetkezmény nem alkalmazható, azonban

ez a fajta korlátozás sem a törvény szövegéből, sem az indokolásból nem következik. Ennek a jogbizonytalanságnak egyrészt dermesztő hatása („chilling effect”) van a sztrájkjog gyakorlására, hiszen a bizonytalan jogkövetkezmények ténylegesen elbizonytalanítják azokat is, akik esetleg a kvázi lehetetlen körülmények között ezt mégis megpróbálnák. Ezen felül kiemelendő, hogy a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések közül a 15. § szankciós jellegű rendelkezés. A B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság követelményéből következő alkotmányos követelmény, hogy a szankciós jellegű szabályok egyértelműen meghatározottak és előre láthatóak legyenek az érintettek számára. Ebből két eset következhet. Egyik esetben az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya nincsenek megfelelő arányban egymással, mivel az alapjog gyakorlása, a sztrájkban való részvétel a munkához való jogot érinti közvetlenül (lásd a foglalkoztatási jogviszony azonnali hatályú megszüntetését). A másik esetben jogalkotó tehát mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet idézett elő [ebből következik a B) cikk (1) bekezdés közvetlen sérelme] azáltal, hogy a szankciós szabályokat olyan módon alkotta meg, hogy azok nem egyértelműek, sőt, a Törvényalkotási Bizottság Ülésén jelzettek alapján a jogalkotói szándék és a törvény szövege egymással ellentétesek. Míg előbbi szerint az azonnali hatályú felmondás jogintézménye nem alkalmazható, addig utóbbi megengedi annak alkalmazását.

Összefoglalva az alapjog-korlátozási tesztet, a jogalkotó nem felismerhető legitim okból és így értelemszerűen nem a cél elérésre alkalmas legenyhébb eszköz alkalmazásával lépett fel a támadott szabályozás megalkotásakor, mivel a sztrájkjog legitim korlátozására – ahogyan azt a korábbi szabályozás is bizonyította – vannak kevésbé korlátozó módjai is: akár a felek közötti megegyezés, akár a bírósági mérlegelés. A jogalkotó valójában nem is határozott meg olyan okot, amelyre tekintettel a tanárokat a sztrájkjoguktól megfosztották. Ebből következően a korlátozás öncélú, nem valamely másik védendő alapjog érvényesülését szolgálja, hanem a jogalkotás oka és kifejezett célja, hogy a tanárokat megfossza. Az öncélú alapjogkorlátozás pedig semmiképpen sem lehet legitim.

Az összegző módosító javaslat indokolásában feltüntetett okok közül a „köznevelés zavartalan működése” még megfelelő indokolás és körültekintés mellett sem lehetne legitim ok az alapjogkorlátozásra, míg a felhozott többi ok (a gyermek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való joga) valóban lehetne legitim korlátozás alapja, hiszen a gyermekek alapvető joga védelmet érdemel. Fontos azonban kiemelni, hogy ezen jogok, jellegükből adódóan, olyan jogok, ahol az állam tevőleges magatartása elengedhetetlen. Az állam kötelezettsége olyan intézményrendszer üzemeltetése, amely biztosítja a gyermekek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való jogát. Egy olyan oktatási rendszerben, amelyben az oktatás szabadsága (tankönyválasztás korlátozását, alacsony pedagógusok fizetések, nem megfelelően összeállított tanterv) nagymértékben korlátozott, ahol alulfizetett kizsákmányolt pedagógusok dolgoznak, nem biztosítható a gyermek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való joga. Ezért az oktatási rendszer hivatkozva korlátozni a sztrájkjogot, ami részben vagy egészben a gyermek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való jogát biztosító állami oktatási rendszer kikényszerítését célozná, legitim okként nem elfogadható.

A korlátozás nem legitim volna még egyértelműbbé válik akkor, amikor azokat a veszélyhelyzet során hozott rendeletek vizsgáljuk, amelyek ezeket a korlátozásokat bevezették. A Magyar Közlöny 2022 február 11-én megjelent 24. száma tartalmazza a végső előterjesztői indokolását a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelethez. A kormányzat a tanárok sztrájk jogának adminisztratív korlátozását többek között az alábbiakkal indokolja:

„A bérek tekintetében a baloldali kötődésű szakszervezetek 2010-ben nem szerveztek sztrájkot, amikor a pedagógusoktól a Gyurcsány-Bajnai kormány elvett egyhavi bért.

A közszféra bérrendezését 2010 után a Kormány a pedagógusokkal kezdte. Béremelés tekintetében most az egészségügyi dolgozók, ápolók, orvosok, és a szociális szféra dolgozói vannak soron, vita a további pedagógus béremelés időzítéséről van.”

A fentiek alapján látható, hogy állam visszaél azzal a nagyfokú autonómiájával mely a sztrájk korlátozásával és megtiltás kapcsolatban a rendelkezésére áll. Továbbá olyan általánosításokra támaszkodik döntése meghozatala kapcsán mely nem bizonyított, illetve nem releváns. A fentiek alapján utal például a 2010 előtti esetleg elmaradt sztrájkra, arra utalva, hogy a szakszervezetek politikailag elfogultak, „baloldali kötődésűek” hiszen a tagság és így a szakszervezet sem politikai alapon szerveződik. A munkavállalók érdekvédelmi szervezeteinek pártpolitikai hovatartozás nélkül bárki tagja lehet. A szakszervezet tagsága e tekintetben is heterogén, nem lehet azt állítani, hogy egy szakszervezetben csak jobb vagy baloldali érzelmű munkavállalók tartoznak.

Továbbá az is figyelemre méltó a kormányzati érvelésben, hogy korábbi kormányzati ciklusok alatt tanúsított magtartást kíván kvázi büntetni több mint 12 év elteltével, figyelmen kívül hagyva az akkori döntések indokait.

Úgy tűnik a kormányzat a jelen jogszabálmódosítással a pedagógusokat büntetni kívánja egyrészt amiért éltek a sztrájktörvény által biztosított törvényes jogaikkal, másrészt elfelejtette, hogy a sztrájk csupán döntést befolyásoló eszköz, amivel a munkavállalók saját szociális és/vagy gazdasági érdekeik érvényre juttatását kívánják elősegíteni. Ezt az érvelést azért fontos kihangsúlyozni, mert ez volt a Kormány által bevezetett korlátozások eredeti, valódi indoka, ez pedig egyértelműen önkényes. Ez az érvelés nem elválasztható a jelen beadvánnyal támadott törvényi rendelkezésektől, hiszen a törvény bevallottam az itt említett rendeleti szabályokat emeli törvényi szintre, amely a veszélyhelyzet jellegéből szükségszerűen adódik. A Kormány által törvényi szinten előadott indokolás valódiságát az eredeti érv jelentős mértékben rontja, megkérdőjelezve annak legitim voltát.

Kiemelendő az is, hogy amennyiben a sztrájkjog korlátozásának legitim alapjának tekinthető a konkrét esetben a gyermek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való joga, a korlátozás arányossága abban az esetben sem alkotmányos, mivel a fentebb leírtak alapján a sztrájkot a kényszerítő, igényérvényesítő hatásától fosztja meg, amely így már valójában nem minősül

sztrájknak. A sztrájk, ellentétben az alapjogilag védett gyűlések általános kategóriájával, nem pusztán a véleménynyilvánítás eszköze, hanem annak lényeges eleme a munkaviszonnyal (a munkavégzés beszüntetésével járó) nyomásgyakorlás is. Ez utóbbi veszik el a még elégséges szolgáltatás túlságosan magas mértékének meghatározásával. Fontos rámutatni arra is, hogy a Kormány az eddigi, egyedi körülményekre meghatározott megállapodást pótolja tételesen, törvényi szinten megállapított rendelkezésekkel. Elveszi tehát a Kormány annak a lehetőségét, hogy azokban az esetekben, amikor a gyermekek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való joga a tételes törvényi szabályhoz képest más, a sztrájkot kevésbé akadályozó módon is biztosítható, a sztrájkoló munkavállalók és a munkáltató ezt, a kevésbé korlátozó megoldást válassza. Ez utóbbi megoldás önmagában is kevésbé korlátozó megoldás lenne, a jelen beadvánnyal támadott rendelkezésekhez képest és, mivel van kevésbé korlátozó megoldás a jelen beadvánnyal támadott rendelkezésekhez képest, így ezek a rendelkezések nem teljesítik a szükségességi-arányossági tesztből származó követelményeket.

Az EJEB és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a sztrájkjog támadott rendelkezések szerinti korlátozása a gyülekezési (mint a sztrájk szervezéséhez szükséges alapjog) és az egyesülési jog (mint a szakszervezet-alapítás és szakszervezetben való részvétel lényeges tartalmát jelentő sztrájk) sérelmét jelenti, azt teljes egészében kiüresíti, amely következtében sérülnek a munkavállalók Alaptörvényben meghatározott jogai [lásd az alaptörvény XVII. cikkét, és azon belül is annak (2) bekezdését].

A fentiek alapján Alaptörvény-ellenes a jelen beadvánnyal támadott törvényei rendelkezés azok nemzetközi egyezményekbe való ütközése miatt is. Ahogyan azt a 3137/2016. AB határozat megjegyzi: „[a]z Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt a nemzetközi jogra is figyelemmel, azzal összhangban kell értelmezni.” Ahogyan arra a beadvány az előbbiekben rámutatott, számos olyan

nemzetközi egyezmény van, amelyet a fentebb leírt indokok alapján a jelen beadvánnyal támadott megoldás sért. Ezek az alábbiak:

- Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdetve az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel) 4., 5. és 8. cikkek (amelynek sérelmét a fentebb idézett, Alkotmánybírósági határozatok alapján igazolt a beadványozó),
- Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikk (gyülekezés és egyesülés szabadsága) 10. cikk (véleménynyilvánítás szabadsága, amelynek sérelmét a beadványozó a fentebb idézett, Alkotmánybírósági és EJEB döntések sorával igazolt),
- Európai Szociális Karta 5. Cikk, amelyet az Európai Szociális Karta kihirdetéséről 1999. évi C. törvény ültetett át a magyar jogrendszerbe. Az 5. Cikk kifejezetten biztosítja a "szervezkedési jogot", amely tartalmát abban jelöli meg, hogy *"a dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre és csatlakozhatnak ezen szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az ezen cikkben biztosított garanciák rendőrségre alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák majd meg. E garanciák fegyveres erőknél szolgálatot teljesítőkre történő alkalmazásának alapelveit és azt a mértéket, ameddig az e kategóriához tartozó személyeknél e garanciákat biztosítják, ugyancsak nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg."* Ezen rendelkezés a szakszervezetiségre utal, amelynek a korábban kifejtettek alapján a sztrájk az elválaszthatatlan eleme és amely sérelme a korábban kifejtettek alapján ugyan úgy sérül, mint az AB és az EJEB gyakorlata által igazolt esetben.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikk (A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága) és a 12. cikk (A gyülekezés és az egyesülés szabadsága), amelyek sérelme az EJEB fentebb idézett gyakorlata alapján

szintén megállapítható, hiszen a Charta preambuluma szerint „*E Charta, tiszteletben tartva az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét, újólag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek. Ebben az összefüggésben a Charta értelmezése során az Unió és a tagállamok bíróságai kellően figyelembe veszik a Chartát megszövegező Konvent elnökségének irányítása alatt készített és az Európai Konvent elnökségének felelőssége mellett naprakésszé tett magyarázatokat.*” Így az EJEB gyakorlatát a Charta értelmezése során is figyelembe kell venni. Az EJEB gyakorlatának sérelmével járó gyakorlat erre való tekintettel az Európai Unió alapjogi Chartájával is ellentétes.

VII. Egyéb nyilatkozatok

Az indítványozók a közérdekből nyilvános adataik, így különösen az indítvány közzétételéhez hozzájárulnak.

Budapest, 2022. július 11.

Tisztelettel,