



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Dr. Sulyok Tamás úr
az Alkotmánybíróság elnöke

Hivatkozási szám: II/1665/2022.

és

Dr. Bitskey Botond úr
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tárgy: Amicus curiae beadvány a II/1665/2022. számú ügygel összefüggésben (pedagógussztrájk; még elégséges szolgáltatás mértéke)

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróság honlapjára felkerült II/1665/2022. számú ügyben az indítványozók az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* és *f)* pontjai, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése és 42. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett indítványukban a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (a továbbiakban: Törvény) 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól.

Tekintettel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 122. § (5) bekezdése szerint az igazságügyi miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja a Kormány képviselőjét az alkotmánybírósági eljárásokban és koordinálja a képviselő ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti a beadványokat, az indítvánnyal összefüggő alkotmányossági, jogi véleményemről – az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján – az alábbiak szerint tájékoztatom.

I. Az indítvány vizsgált tartalma

Az indítvány szerint a Törvény a még elégséges szintű szolgáltatás pontos tartalmának a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájkvtv.) rendelkezésétől független, a felek egyeztetését és a nemperes eljárást mellőző jogszabályi meghatározásával, illetve – különösen az elégséges szolgáltatás megállapított mértékével – a támadott rendelkezések a

sztrájkjog lényeges tartalmát oly módon korlátozzák, hogy annak nyomásgyakorló funkciója elvész.

Ezen felül az indítványozók álláspontja szerint a Törvény támadott rendelkezései az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon, szükségtelenül és aránytalanul, önkényesen korlátozzák a pedagógusok sztrájkhoz való jogát. Továbbá, az indítvány szerint az indítványozók által kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XVII. cikkével, VIII. cikk (1), (2) és (5) bekezdésével, XXIV. cikkével, B) cikk (1) bekezdésével, emellett több nemzetközi szerződésbe is ütköznek, így – az indítványozók álláspontja szerint – az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megsértésén keresztül is alaptörvény-ellenesek.

II. Az indítvány befogadhatósága

Az indítvány az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* és *f)* pontjára, az Abtv. 24. § (1) bekezdésére, valamint az Abtv. 42. § (1) bekezdésére hivatkozva jelöli meg az indítványozási jog jogalapját.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* és *f)* pontjai alapján az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, továbbá az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.

Az Abtv. 32. § (2) bekezdése – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontjában összhangban – úgy rendelkezik, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárást – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede indítványozhatja.

Az indítványból nem tűnik ki, hogy a tárgybeli eljárás lefolytatását az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja, valamint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontjára figyelemmel – az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezte, mivel az Alkotmánybíróság honlapjára feltöltött indítvány nem tartalmazza az indítvány támogató országgyűlési képviselők névsorát, sem aláírásukat, így az országgyűlési képviselők egynegyedére vonatkozó alkotmányos kritérium megléte nem ellenőrizhető. Az indítvány csupán az Alkotmánybírósággal kapcsolatot tartó országgyűlési képviselő nevét és elérhetőségét tartalmazza.

Amennyiben az indítvány nem tesz eleget a fent ismertetett befogadhatósági feltételeknek, akkor – álláspontom szerint – az indítvány visszautasításának lehet helye.

Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis az indítvány befogadhatósága mellett dönt, úgy a tárgybeli ügyvel kapcsolatos érdemi szakmai álláspontomat a következők szerint foglalom össze.

III. Az indítvány érdemi vizsgálata

Tekintettel arra, hogy az indítványban megfogalmazott érdemi megállapítások tartalmukban megegyeznek a IV/540/2022. számú ügyben benyújtott alkotmányjogi panaszban foglaltakkal, így a IV/540/2022. számú ügghöz az XX-AJFO/113/2022. iktatószámom megküldött beadványban foglalt érdemi megállapításokat jelen ügy tekintetében is fenntartom és irányadónak tartom. A két ügy között mutatkozó érdemi azonosságra tekintettel a tárgybeli ügy

kapcsán jelen beadványban csupán az XX-AJFO/113/2022. iktatószámon megküldött beadvány alapvető elvi megállapításaira hívom fel a figyelmet.

A támadott rendelkezések rendes jogrendi jogszabályként (Országgyűlés által alkotott törvény), azaz nem veszélyhelyzeti, különleges jogrendi (veszélyhelyzeti kormányrendelet) joganyagként kerültek megalkotásra. Ebből az következik, hogy a Törvény támadott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálata során az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott szükségességi és arányossági teszt lefolytatása az indokolt.

Az alapjogok korlátozása során alkalmazott alkotmánybíróági gyakorlat alapján rögzíthető, hogy bár a szabályozás a sztrájkjog korlátozását valósítja meg (a Törvény 14-15. §-i szerint biztosítandó elégséges szolgáltatás mértéke a sztrájkjog korlátozásának minősül azoknál a munkáltatóknál, amelyek a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet, közszolgáltatást végeznek), de annak indoka az objektív intézményvédelem, az alábbiak szerint. {lásd: 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [120]; 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35]}

Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén rávilágított arra, hogy az alapjogok szubjektív, alanyi oldala mellett azok objektív intézményvédelmi oldala is szolgálhat más alkotmányos jog, alapjog korlátozásának legitim indokaként {lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat; 17/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [34], vö. 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [134]; 3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [53]}.

Álláspontom szerint az indítvány tévesen állítja azt, hogy a Törvény támadott rendelkezéseinek megalkotásakor a jogalkotó nem jelölte meg az indítvány által kifogásolt rendelkezések által védendő alapvető jogot vagy alkotmányos értéket. Ezzel ellentétben a Törvény 14-15. §-ához írt indokolás egyértelműen rögzíti, hogy *„[a] köznevelés zavartalan működése érdekében szükséges a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit meghatározni a köznevelési intézményben tartandó sztrájk esetén. A tervezet a gyermek művelődéshez és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való alapjogát kiemelten figyelembe véve differenciált szabályozást alakít ki.”*

A tárgybeli törvényi szabályozás és a jogalkotói szándék alapján – álláspontom szerint – egyértelműen megállapítható, hogy a sztrájkjog korlátozásának célja az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti művelődéshez való alapjog és az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében meghatározott, a gyermekeket megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogok széleskörű garantálása, amely feladat az állam egyik objektív intézményvédelmi kötelezettsége is.

Az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése szerint *„minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”*, Magyarország ezt a jogot *„az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással”* biztosítja. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (3) bekezdése alapján *„minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”*, a szülők pedig kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, amely kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.

Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése a művelődéshez való jogot az alapjogok között rögzíti, amelynek egyik megvalósulási formájaként az ingyenes alapfokú és középfokú oktatásban való részvétel tételezi. Az alapfokú oktatásban való részvétel kötelező, ekként a sztrájk a tanulók tankötelezettségének teljesítésére is kihat. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése ehhez kapcsolódóan előírja, hogy a szülők a kiskorú gyermekeikről való gondoskodási kötelezettségük keretében kötelesek gyermekük taníttatásáról is gondoskodni. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, a XX. cikk (1) bekezdése alapján pedig mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jogok érvényesülését a köznevelés fent részletezett résztvevőenységei közül a gyermekfelügyelet biztosítja.

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy *„a tankötelezettség a gyermekek egészséges fejlődéshez való jogának biztosítására szolgáló sajátos alaptörvényi jogintézmény. Az említett jog biztosításában az – elsődleges szerepet játszó – családon kívül azonban az államnak is feladata van.”* {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [58]}.

Álláspontom szerint mindezek mellett a kérdés vizsgálatakor azt is figyelembe kell venni, hogy a pedagógussztrájk a gyermekeken, tanulókon kívül a szülőkre, a gondviselőkre és a munkáltatókra is kihat, mivel érinti a szülők előzőekben említett gondoskodási kötelezettségét. Ha a sztrájk miatt nem csupán a köznevelés lényegét jelentő nevelés-oktatás maradna el, hanem a munkanapokon a gyermekfelügyeletet a szülőknél, illetve a gondviselőknél kellene biztosítani, az emiatt elmaradó munkavégzés számukra és családjuk számára munkaszüneti nap felhasználást vagy jövedelem-kiesést, a munkáltatóik, vállalkozásaik számára bevételkiesést okozhat, amelynek egy határozatlan idejű, hosszantartó sztrájk esetén akár a nemzetgazdaságot is hátrányosan befolyásoló hatása lehet.

Mindezek alapján – álláspontom szerint – a Törvény szabályozási rendszere szükséges, mivel a szabályozással érintett legitim cél védelmére nem áll rendelkezésre alternatív lehetőség {vö. 3306/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [39]}, ugyanis kizárólag az alap- és középfokú oktatási intézményrendszer hivatott megvalósítani a fent hivatkozott és az Alaptörvényben rögzített államcélok megvalósítását, egyúttal a gyermekeket (és családjukat) érintő személyes alapjogok széleskörű biztosítását.

Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése értelmében *„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”*. A sztrájkhoz való jog az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapján nem alanyi jogi jellegű szabadságjog, hanem speciális, második generációs gazdasági, szociális jog, amelynél a joggyakorlás jogszabályi kereteinek kialakítása tekintetében az állam viszonylag nagyobb mozgásterrel rendelkezik. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatban idézett és a releváns joggyakorlatának részeként megerősített 88/B/1999. AB határozatban a testület a 2012 előtt hatályos Alkotmány alapján azt a következtetést vonta le, hogy *„[...] megállapítható, hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján a sztrájkjog egy olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány*

rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, 'az ezt szabályozó törvény keretei között' gyakorolható. Az Alkotmány e szabályozási módjából következően a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. A sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így a sztrájkjog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli. Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.” {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [21]; vö. 88/B/1999. AB határozat, Indokolás III. (3)}.

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatban azt is rögzítette, hogy „a sztrájkjog egy sajátos, nem alanyi jogi természetű alapvető jog, amely nem áll alapjogi védelem alatt, ezért a szabályozása során a törvényhozó felhatalmazással rendelkezik a korlátozására is. Alaptörvényben foglalt jog lévén azonban a szabályozás nem korlátlan: a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak valamely Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében, azzal arányosan van helye.” {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [24]}. Álláspontom szerint a Törvény tárgybeli rendelkezései az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság által felállított követelményrendszerrel összhangban kerültek megalkotásra, hiszen a szabályozás az Alaptörvényben tételesen megfogalmazott jogok, illetve értékek (lásd: Alaptörvény XI. cikk és XVI. cikk) védelmét szolgálja.

Álláspontom szerint a sztrájkjog vizsgálatakor azt is figyelembe szükséges venni, hogy a Sztrájkvtv. 4. § (2) bekezdése a „lakosságot” jelöli meg olyan személyek csoportjaként, akik esetében, és akikre figyelemmel – ha a munkáltató tevékenységének érintettjei – a még elégséges szolgáltatás, mint a sztrájkhoz való jog korlátja, meghatározható lehet. A sztrájk célja ugyanakkor nem az, hogy a lakosságnak okozzon hátrányt, hanem hogy a munkáltató oldalán kényszerítsen ki a munkavállalói gazdasági és szociális érdekeket szolgáló intézkedést. A sztrájk csupán járulékosan okozhat hátrányt a „lakosságnak”, amely személyi körbe a sztrájkolókon és a munkáltatón kívül mindenki beletartozik, jelen esetben tehát a köznevelés közszolgáltatását igénybe vevő gyermekek, tanulók, szülei, gondviselőik, továbbá a szülők, gondviselők munkáltatói vagy az általuk működtetett gazdasági társaságok, azok munkavállalói stb. (amennyiben a szülők, gondviselők a sztrájkkal összefüggésben gyermekük felügyelete miatt kiesnének a munkavégzésből). Ha a sztrájk által okozott hátrány olyan mértékű, hogy az a lakosságot alapvetően érinti, akkor tekinti ezt olyan tényezőnek a jogalkotó, hogy akár a sztrájkjog korlátozását is eredményező védő intézkedések (a még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározása) indokoltak.

A fentieken túl a sztrájokban, mint jogviszonyban nem lehetséges félként a „lakosságot” megjelölni, és reá jogokat vagy kötelezettségeket telepíteni, így az alkotmányjogi panasz ezen hivatkozása nem helytálló. Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság a fentiekkel nem értene egyet, úgy álláspontunk szerint szükséges elvégezni a sztrájkjog gyakorlásához, valamint a művelődéshez és tanszabadsághoz való alkotmányos alapjogok ütköztetését, tekintettel arra,

hogy az elégséges szolgáltatás meghatározása nélküli sztrájk nem a munkáltató oldalán okoz sérelmet, hanem közvetlenül a tanköteles kiskorúakat érinti hátrányosan.

Az elegendő szolgáltatás mértékének meghatározásával összefüggésben kiemelendő, hogy a Sztrájkvt. 4. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatával összhangban kimondja, hogy „[a] még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja. Törvényi szabályozás hiányában a sztrájkot megelőző egyeztetés során kell a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről megállapodni; ebben az esetben a sztrájk akkor tartható meg, ha a felek a megállapodást megkötötték, vagy ennek meghíúsulása esetén bármelyikük kérelmére a munkaügyi perben eljáró bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit”.

Mindezek mellett szükségesnek tartom azt is hangsúlyozni, hogy a Törvény szabályozásából – álláspontom szerint, az indítványban megfogalmazottakkal ellentétben – nem következik a sztrájkhoz való jog tartalmának a Törvény általi kiüresítése.

A még elégséges szolgáltatás feltételeinek és tartalmának törvényi meghatározása az alapvető jog gyakorlása alkotmányos feltételrendszerének egyértelmű rögzítéséhez járul hozzá, az alapjogok, az alkotmányos államcélok és érdekek egyensúlyát hivatott megteremteni.

Fel sem merülhet, hogy a még elégséges szolgáltatás jogszabálybeli meghatározása a sztrájkhoz való jogot kiüresíti, épp ellenkezőleg: a sztrájkhoz való jog gyakorlását éppen a még elégséges szolgáltatás törvényi meghatározása teszi lehetővé. A sztrájkhoz való jog gyakorlása az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem lehet öncélú és korlátlan sem, mivel a másik oldalon a munkáltatói jogok állnak.

Megjegyezzük, hogy az indítványozó tévesen alkalmaz analógiát a már létező, közüzemi jellegű munkáltatók esetében alkalmazott ágazati szabályok vonatkozásában az elégséges szolgáltatás meghatározásával kapcsolatban, mivel például egy közlekedési szolgáltató megteheti, hogy a közlekedési eszközök felét nem indítja el, és ezzel biztosítja az elégséges szolgáltatást, de a köznevelés esetében ez a differenciálhatóság nem áll fent. A tanulók vagy bent tartózkodnak az intézményben vagy nem. Az elégséges szolgáltatás ebben az esetben a gyermekfelügyeletet jelenti tanítás nélkül, nem pedig azt, hogy az intézmény nem fogad tanulókat, mert az a fentebb kifejtett, a szabályozással védeni kívánt társadalmi érdek sérelmének veszélyét hordozza magában, amely elkerüléséhez véleményünk szerint erősebb érdek fűződik, mint a sztrájkjog korlátozásához.

Nem látom megalapozottnak azt az állítást sem, hogy a Törvény előírásai alapján tartott sztrájk nem lehet alkalmas valós érdekérvényesítő erő felmutatására. Önmagában ugyanis az, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit – más ágazati törvényekhez hasonlóan – a Törvény, és nem megállapodás, vagy ennek hiányában a bíróság döntése határozza meg, nem üresíti ki a munkavállalói érdekérvényesítést. A munkabeszüntetés eredményességét ugyanis nemcsak a szolgáltatások korlátozásának mértéke, hanem számos más tényező is befolyásolja (pl. a résztvevők aránya, a sztrájk társadalmi támogatottsága, nyilvánossága stb.).

Mindezek alapján a Törvény tárgybeli indítványban hivatkozott rendelkezései megfelelnek az arányosság követelményének, mivel azok kizárólag a jogalkotó által meghatározott legitim cél elérését szolgálják, amely körülmény összhangban áll az Alkotmánybíróság következetes

gyakorlatában meghatározott elvi követelménnyel {például lásd: 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [56], továbbá 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [135]; 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [43]}.

A fentieket figyelembe véve – álláspontom szerint – a Törvény kifogásolt rendelkezései a rendes jogrendben meghozott jogszabály alkotmányossági vizsgálatára szolgáló, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek is maradéktalanul eleget tesznek, azaz a Törvény szabályozása az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban áll.

IV. Összegzés

Az indítvány által kifogásolt Törvény rendelkezései – álláspontom szerint és a IV/540/2022. számú ügyhöz az XX-AJFO/113/2022. iktatószámon megküldött beadványban foglalt érdemi megállapításokra is tekintettel – nem alaptörvény-ellenesek. A szabályozás az Alaptörvénnyel és az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta megfogalmazott töretlen gyakorlatával, az általános alapjogi teszt alkotmányos követelményeivel összhangban áll.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2022. szeptember „ ”

Tisztelettel:

dr. Varga Judit

