

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3243/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. §-ának a (2), (3), (4), (5), (6), (7), (9), (11), (12), (13), (15), (18) és (20) bekezdései, valamint a 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Dr. Sziklai Ügyvédi Iroda által képviselt Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (a továbbiakban: PDSZ), a Pedagógusok Szakszervezete (továbbiakban: PSZ), valamint két egyéni indítványozó (a továbbiakban együtt: indítványozók) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő.
- [2] 1.1. Az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 14. § (2)–(7), (9), (11)–(13), (15), (18) és (20) bekezdésének, valamint 15. §-ának (továbbiakban: támadott rendelkezések) alaptörvény-ellenességét és hatálybalépésük időpontjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg ezeket, mivel nem felelnek meg az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének.
- [3] A 2022. november 7-én benyújtott alkotmányjogi panasz szerint a 2022. június 1-jén hatályba lépett rendelkezések – amelyek az egyes köznevelési intézményekben (óvoda, általános iskola, egyéb iskola) tartható sztrájk esetére a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit állapítják meg (Vtv. 14. §-a), továbbá arról szólnak, hogy a munkavégzési kötelezettségnek egyébként eleget nem tevő közalkalmazottal, munkavállalóval szemben a munkáltató milyen hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhat (Vtv. 15. §-a) – alaptörvény-ellenesen korlátozzák az indítványozók sztrájkjogát.
- [4] Az indítványozók a 2022. december 6-án benyújtott hiánypótlásban kérték, hogy az Alkotmánybíróság a jelen ügyet az országgyűlési képviselők egynegyede által 2022. július 14. napján indított, az Alkotmánybíróság előtt II/1665/2022. számon folyamatban lévő eljárással egyesítse, figyelemmel arra, hogy ezen ügyek tárgya egymással összefügg, mivel mindkét esetben az ügy tárgyát a Vtv. 14-15. §-aiban foglalt rendelkezések (pedagógus-sztrájk, még elégséges szolgáltatás mértéke) alaptörvényellenességének a vizsgálata képezi.
- [5] 1.2. Két indítványozó a Vtv. hatókörében működő szakszervezet, a másik két indítványozó természetes személy, az alkotmányjogi panasz szerint pedagógus. A panasz – a szabályozás és előzményei bemutatása és kritikája mellett – számos alkotmánybírósági határozatot idéz és hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bírósága egyes eseti döntéseire is.
- [6] Az indítvány az ún. szükségességi-arányossági teszt mentén vizsgálja a pedagógusok és pedagógus-szakszervezetek sztrájkjogának korlátozását; elemzi e körben a korlátozás szükségességét esetleg megalapozó „Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél” jelenlétét, valamint a korlátozás arányosságát, különös tekintettel az alapjog lényeges tartalmának megőrzésére.
- [7] Az indítvány szerint mind az oktatás biztosítása, mint a gyermeki jogok védelme elismerhető legitim célként, tekintettel arra, hogy alapvető jog védelméről, illetve az Alaptörvényben meghatározott állami kötelezettség teljesítéséről van szó.
- [8] A korlátozás arányosságának és az alapjog lényeges tartalma megőrzésének körében azzal érvel, hogy a sztrájkjognak a funkciója meg kell maradjon a korlátozás mellett is. A sztrájkjog funkciója az, hogy lehetővé tegye a munkavállalók számára, hogy nyomást gyakoroljanak a munkáltatójukra, és ennek révén kiegyenlítsse a munkaviszony jellegéből adódó erőegyensúlytalanságot munkavállaló és munkáltató között. A nyomásgyakorlás abban áll, hogy a munkavállaló beszünteti a munkát, amellyel legális és legitim módon akadályozzák a mun-

káltató szokásos működését, ezzel valamely hátrányt okozva a munkáltatónak. Ezek alapján könnyen belátható, hogy az a sztrájk, amelynek nincs érdemi hatása a munkáltató működésére, amelynek során nem észlelhető a munkáltató működésében hátrányos változás, nem tölti be funkcióját. Arányos és az alapjog lényeges tartalmát érintetlenül hagyó korlátozásról tehát csak abban az esetben beszélhetünk, ha a sztrájkjog funkciója a korlátozás mellett is megmarad.

- [9] A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (továbbiakban: ILO) Egyesülési Szabadság Bizottságának (a továbbiakban: CFA) értelmezésére és joggyakorlatára utalva rögzíti, hogy két ILO-egyezmény hazánk jogrendszerének része (2000. évi LII. törvény, 2000. évi LV. törvény), ezért az ILO sztrájkfelfogásának irányadónak kell lennie a magyar jogértelmezésre is. Az ILO elismeri, hogy vannak olyan munkáltatók, amelyeknél a sztrájk megtiltható vagy jelentősen korlátozható. Ebbe a körbe tartoznak a közszolgáltatásban állók és az alapvető szolgáltatásokat nyújtók. Elismeri továbbá, hogy lehetnek olyan helyzetek, amelyek megkívánják a sztrájkjog korlátozását vagy akár tilalmát, ilyenek az akut válsághelyzetek. Az ILO az alapvető szolgáltatások (*essential services*) körét azonban rendkívül szigorúan és szűken értelmezi, ide kizárólag azokat a munkáltatókat sorolja, amelyeknek a működési zavara – így a sztrájk is – a lakosság vagy annak egy része életére, személyi biztonságára vagy egészségére közvetlen és egyértelmű fenyegetés jelentene. Az ILO szerint az oktatás területén kizárólag az iskolás korú gyermekek étkeztetése és az iskola takarítása az, amely alapvető szolgáltatásnak minősül. Az tehát egyértelmű, hogy az oktatási ágazatban a sztrájk teljes tilalma – legyen ez akár *de jure*, vagyis a szabályozás által előírt, akár *de facto*, vagyis a szabályozás következményeként ténylegesen létrejött tilalomként funkcionáló helyzet – nem megengedett. Az indítvány szerint az ILO hangsúlyozza, hogy jogszabályi rendelkezésekben kell rögzíteni az érintett szervezetek részvételét a még elégséges szolgáltatás meghatározásának folyamatában; a még elégséges szolgáltatásról való nézeteltéréseket nem a kormányzati szerveknek kell megoldaniuk, hanem független szervezeteknek. Mindebből következik, hogy abban az esetben, ha a munkáltatói és munkavállalói oldal nem tud egyezsége jutni a még elégséges szolgáltatás kapcsán, akkor a megállapodást nem pótolhatja a jogalkotó a még elégséges szolgáltatás jogszabályi meghatározásával.
- [10] Az indítvány részletesen, szakaszokra és bekezdésekre lebontva fejt ki, hogy a még elégséges szolgáltatás Vtv.-ben meghatározott mértéke miért aránytalan az elérni kívánt legitim céllal. A támadott rendelkezések alkalmazásuk a hatályuk alá tartozó jogalanyok magatartásának olyan irányú szabályozására, amely a sztrájkjog korlátozása révén biztosítja, hogy a pedagógusok a normál munkarendhez közeli rendszerben gondoskodjanak a gyermekek, tanulók művelődéséhez való jogáról.
- [11] E korlátozások – a tanuló saját intézményében való felügyeletének előírása; továbbá az az előírás, hogy a tanuló keveredését a sztrájk alatt el kell kerülni; a szabad levegőn tartózkodás biztosításának előírása; bizonyos esetekben (iskolakezdés előtt álló gyermekeknél) az óvodai foglalkozások, (érettségiző középiskolás tanulóknál) az órák 100 %-ának megtartására kötelezés stb. – azonban nem tekinthetők arányosnak, mivel nem az elkerülhetetlen, legkisebb mértékű beavatkozást valósítják meg az indítványozók sztrájkjogába: az általuk megvalósítandó (legitim) célok kisebb beavatkozás mellett is elérhetőek lennének.
- [12] A Vtv. 15. §-át illetően a beadvány szerint „mivel a szabályozás számos pontja [a Vtv. 14. §-ának több bekezdése] alaptörvény-ellenes, könnyen előfordulhat, hogy formálisan jogszerűtlen, azonban a sztrájkjog alkotmányos céljával egyező, annak megfelelő munkabeszüntetésért is hátrányos jogkövetkezmény lesz alkalmazható a munkavállalóval szemben. Mindez potenciálisan elrettentőleg hathat a sztrájkjogot gyakorolni kívánó munkavállalókra (ld. dermesztő hatás, *chilling effect*), különös tekintettel arra, hogy a pedagógussztrájk egyik legfontosabb célja a méltányosabb bérek kiharcolása, így az egyhavi alaphétre megfelelő szankció a sztrájkjogot gyakorolni kívánók számára különösen nagy, aránytalan hátrányt jelenthet.”
- [13] 1.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, kivételes alkotmányjogi panasz feltételeinek a fennállása – személyes érintettség, közvetlen érintettség, tényleges (aktuális) érintettség – igazolása körében arra hivatkozik az indítvány, hogy a PDSZ és a PSZ már 2022. február 11-től kezdődően, majd 2022. június 1-jétől kezdve már a Vtv.-re tekintettel folytatta a sztrájkot, amelyet jelenleg is szervez és koordinál.
- [14] Az egyéni panaszosok olyan, a köznevelési törvény hatálya alá tartozó intézményekben dolgozó pedagógusok, akik a szakszervezetek által szervezett sztrájkban szabad elhatározásuk alapján, személyesen részt vettek. Mindezek alapján a támadott rendelkezések a PDSZ-t és PSZ-t mint jogi személyt, illetve az egyéni panaszos pedagógusokat pedig mint természetes személyt személyesen érintik.
- [15] Az egyéni panaszosok közül az egyik gyógypedagógusként dolgozik, feladata a 0-3 éves korú sajátos nevelési igényű gyermekek korai fejlesztése. Az indítványozó munkaidejének kötött részét teljes egészében lefedik

az egyéni és csoportos fejlesztő foglalkozások. Ezeket a Vtv. 14. § (15) értelmében sztrájk idején is köteles teljes egészében megtartani. A panaszos a Vtv. hatálybalépése óta ezért kizárólag akkor tudott sztrájkba lépni, amikor az adott időszakra beosztott gyermek nem jelent meg a foglalkozáson. Az indítványozó kötetlen munkaidejét munkahelyén tölti, ekkor adminisztrációs feladatokat lát el, illetve a foglalkozásokra készül. A kötetlen munkaidősávok ugyan lehetővé teszik számára, hogy ezekben az időszakokban sztrájkba lépjen, ekkor azonban kétséges, hogy munkabeszüntetése alkalmas-e bármilyen nyomásgyakorlás megvalósítására. A panaszos a munkahelyi sztrájbizottságnak tagja, emellett 2022. szeptember 1-je óta minden sztrájkseményen (sztrájknapon) jelezte sztrájkbalépési szándékát.

- [16] Az indítvány szerint a támadott rendelkezések külön jogi aktus nélkül képesek joghatás kiváltására, hiszen hatálybalépésük pillanatától fogva úgy korlátozzák a PDSZ, PSZ és a köznevelési dolgozók sztrájkjogát, hogy ennek elrendelésében vagy megítélésében bíróság nem vesz részt.
- [17] A támadott rendelkezésekkel érintett alanyi kör tagjai – így mind a négy indítványozó – a rendelkezések hatálybalépésének pillanatától, jogszabály erejénél fogva érintettjei az alapjog-korlátozásnak. A támadott rendelkezések közvetlen hatályosulását igazolja, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározásával szemben jogi úton fellépni nem tudnak, támadott rendelkezések a bíróság döntésétől függetlenül irányadók a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek a megállapítására. A támadott rendelkezések olyan kogens szabályokat tartalmaznak a még elégséges szolgáltatásra irányadóan, amelyek az indítványozók tekintetében is bírói döntés nélkül, közvetlenül alkalmazandók.
- [18] Érvelése alátámasztásaként az indítvány kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság a 3065/2022. (II. 25.) AB határozatban – amelyet a légiforgalmi irányítók sztrájkjogával összefüggésben hozott – a panasz befogadási feltételeinek vizsgálata során elfogadta, hogy a még elégséges szolgáltatást meghatározó jogszabályi rendelkezések valójában bírói döntés nélkül érvényesülnek. E döntésében az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) vonatkozásában megállapította, hogy „[a]z indítványozóknak más jogi út nem áll rendelkezésre, az R. hatályosulásához konkrét jogalkalmazói lépések nem szükségesek, a tilalom a jogszabály erejénél fogva érvényesül” (Indokolás [27]).
- [19] Az indítvány tartalmazza azt is, hogy a PDSZ és a PSZ először 2022. január 31-én két óra időtartamban figyelmeztető sztrájkot, majd 2022. március 16. napjával kezdődően határozatlan időre sztrájkot hirdetett a köznevelési intézményekben.
- [20] Az egyik természetes személy indítványozó gimnáziumban, köznevelési intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazott, a másik pedig köznevelési intézményben gyógypedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazott. Az egyéni panaszosok szakszervezeti tagként a meghirdetett sztrájkban önkéntes elhatározásuk alapján részt kívántak venni.
- [21] Mindezen indokok alapján az indítvány kérte a személyes érintettség megállapítását mind a négy indítványozónál.
- [22] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [23] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az alkotmányjogi panaszt a 180. napon – vagyis határidőben – nyújtották be.
- [24] Az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel, megjelöli azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (2) bekezdése], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét, megjelöli az eljárás megindításának indokait, a sérelmezett jogszabályt, az Alaptörvény megsértett rendelkezését és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 41. § (1) bekezdés, 52. § (1b) bekezdés f) pont], továbbá indokolást arra, hogy jogorvoslati lehetőség miért nem áll fenn.

- [25] 2.2. Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben {vö. 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság 3230/2022. (V. 11.) AB végzésben arra is rámutatott, hogy „csak abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján eljárva, ha az indítványozó igazolja, hogy a támadott jogszabály, jogszabályi rendelkezés vele szemben közvetlenül hatályosult, és ennek következtében őt alapjogsérelem érte” (Indokolás [14]).
- [26] A beadvány részletes érvelést tartalmaz arról, hogy a kivételes panasz feltételei miért teljesülnek mind a négy indítványozónál.
- [27] Két indítványozó a munkavállalók olyan szervezete, amelyek a munkavállalók érdekeinek védelmében lépnek fel, a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogának gyakorlását szervezték és szervezik az indítvány benyújtásakor is. Másik két indítványozó olyan munkavállaló, akik a korábbi munkabeszüntetésekben részt vettek, egyikük a munkahelyi sztrájkbizottság tagja, és mindketten újabb munkabeszüntetésben részvételre készülnek.
- [28] Az indítvány benyújtásakor az indítványozókat foglalkoztató köznevelési intézményeket illetően is a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény szerinti egyeztető eljárás [2. § (1)–(3) bekezdés] van folyamatban; az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltak alapján értékelése látókörébe vonta azt a körülményt is, hogy az indítvány benyújtása napja egybeesik azzal a nappal, amikor a sztrájkbizottság ülését hívták össze (2022. november 7.).
- [29] Ezekre a körülményekre figyelemmel megállapítható, hogy az indítványozók esetében az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz feltételei teljesülnek, az elégséges szolgáltatásról szóló törvényi szabályokat (14. §), továbbá a munkavégzési kötelezettségének egyébként eleget nem tevő személlyel szemben alkalmazható jogkövetkezményről szóló szabályt illetően az aktuális, jelenvaló érintettség igazoltnak minősül. Ezért vizsgálni kell, hogy a befogadásnak az Abtv. 29. §-a szerinti további feltétele (alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés) fennáll-e.
- [30] 2.3. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy már vizsgálta a Vtv. 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenességét, a jelen indítványban szereplő alaptörvényi szabály mentén, tartalmi szempontból azonos alkotmányjogi összefüggések alapján, és az indítványt 2022. november 29-én elutasította [1/2023. (I. 4.) AB határozat].
- [31] 2.4. Az „ítélt dolog” az alkotmánybíróági eljárásban azt jelenti, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben ismételt előterjesztett indítvány elbírált kérdésnek minősül [Abtv. 31. § (1) bekezdés], mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti. Mindebből azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozhat. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.
- [32] 2.5. Az indítványozók a Vtv. 14. §-át nemcsak általánosságban, hanem az egyes bekezdéseit külön-külön is, önálló érveléssel, alaptörvény-ellenesnek tartják, vagyis formálisan nemcsak a Vtv. 14. §-át általánosságban támadják, hanem annak az egyes bekezdéseit is. Az indítvány azonban tartalmilag az említett döntésben elbírált alkotmányossági kérdéseket veti fel.
- [33] Az Alkotmánybíróság már elbírálta tartalmi szempontból azt, hogy az Alaptörvényben biztosított munkabeszüntetéshez való jogot sérti-e az, ha az elégséges szolgáltatás törvényi mértéke 50%-os, illetve esetenként 100%-os óraszám-tartási kötelezettség, felügyelet biztosítása; továbbá azt a kérdést is elbírálta, hogy a Vtv. 15. §-a szerinti jogkövetkezmények – az azonnali hatályú felmondás lehetősége – miatt e szabály elbizonytalanítja-e a sztrájkjog gyakorlóit, rájuk dermesztő hatással lehet-e, és ekként alaptörvény-ellenes korlátozásnak minősül-e.
- [34] Az indítvány ezért a jelen esetben nem vet fel olyan új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panaszok befogadását indokolná.

[35] 3. A fentiek szerint az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1) – (3) bekezdése alapján eljárva, a Vtv. 14. §-ának egyes bekezdéseit támadó indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja, a Vtv. 15. §-át támadó indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2452/2022.

