

Alkotmánybíróság
1535 Budapest, Pf. 773.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 0 2 4 5 2 - 0 / 2022
Érkezett:	2022 NOV 07. <i>Személyesen</i>
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	6 db <i>du</i>

A Dr. Sziklai Ügyvédi Iroda

[REDACTED], „Felperesi Jogi Képviselő”) által képviselt Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (1085 Budapest, Somogyi Béla út 20. fszt. 3., a továbbiakban: PDSZ), a Pedagógusok Szakszervezete (1086 Budapest, Városligeti fasor 10., a továbbiakban: PSZ), valamint [REDACTED]

[REDACTED] és [REDACTED] mint egyéni panaszosok (együtt továbbiakban: „Panaszosok”) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján

alkotmányjogi panaszt

terjesztenek elő az alábbiak szerint.

A Panaszosok ezúton nyilatkoznak, hogy nem járulnak hozzá a személyes adataik nyilvános megjelenítéséhez.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 14. § (2), (3), (4), (5), (6), (7), (9), (11), (12), (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.

Indítványunk alátámasztásául az alábbiakat adjuk elő.

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A támadott jogszabály pontos megjelölése

Jelen alkotmányjogi panasz tárgyát olyan jogszabályi rendelkezések képezik, amelyek meghatározzák a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: **Sztrájk törvény**) 4. §-a szerinti még elégséges szolgáltatás mértékét a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: **Köznev. tv.**) hatálya alá tartozó köznevelési intézményeknél zajló sztrájk tekintetében. A támadott rendelkezések a Vtv. 14. § (2), (3), (4), (5), (6), (7), (9), (11), (12), (13), (15), (18) és (20) bekezdése, valamint 15. §-a.

b) A tényállás rövid ismertetése

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 [REDACTED] panaszos a [REDACTED] Gimnázium köznevelési intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazott, [REDACTED] panaszos pedig a [REDACTED] pedagógiai Szakszolgálat [REDACTED] köznevelési intézményben gyógypedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazott. Az egyéni panaszosok szakszervezeti tagként a meghirdetett sztrájkban önkéntes elhatározásuk alapján részt kívántak venni.

2022. február 11-én a Kormány kiadta a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendeletet (továbbiakban: Rendelet). A Rendelet jelentősen korlátozta a köznevelési intézményekben dolgozók sztrájkjogát. A Rendelet szigorú szabályai ellenére a PDSZ és a PSZ továbbra is szervezte a köznevelési intézmények dolgozóinak sztrájkját, ebben az időszakban már a Rendelet szabályaira tekintettel.

A veszélyhelyzet megszűntével a Rendelet hatályát veszítette, a benne foglalt szabályok azonban – gyakorlatilag változatlan tartalommal – törvényi szintre emelkedtek, a továbbiakban a 2022. június 1-je óta hatályos Vtv. 14–15. §-át alkotják, amely szakaszoknak részét képezik a támadott rendelkezések is. Ez a szabályozás már nem a veszélyhelyzetre tekintettel született, így nem veszélyhelyzeti kontextusban a következőkben kifejtettek szerint alaptörvény-ellenesen korlátozza Panaszosok sztrájkjogát.

c) A közvetlen hatályosulás és a bírói út, illetve a jogorvoslati eljárás hiánya

Több érvel is alátámasztható, hogy a köznevelési intézményekben folytatott sztrájk esetén a még elégséges szolgáltatás tekintetében nincs mód arra, hogy a sztrájkban részt vevők bírói utat vegyenek igénybe jogsérelmük orvoslására.

A Sztrájk törvény 4. § (3) bekezdése mondja ki, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál „[a] még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja.” Ez a szabály nem enged eltérést: amennyiben van olyan törvényi szabályozás, amely megállapítja a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit, úgy ezt kell követni. A Sztrájk törvény felhívott bekezdése azt is rögzíti, hogy „[t]örvényi 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.” E rendelkezésekből következik, hogy kizárólag abban az esetben kell és lehet a feleknek egyeztetni, ha nem létezik az elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit megállapító törvényi szabályozás. A köznevelési intézményekben dolgozókra vonatkozóan a Vtv. tartalmaz törvényi szabályozást a Sztrájk törvény szerinti még elégséges szolgáltatásról. A szabályozás létének és eltérést nem engedő szabályainak logikus következménye, hogy köznevelési intézményekben dolgozók sztrájkja esetében nincs helye a felek közötti egyeztetésnek a még elégséges szolgáltatásról.

Mindebből következik, hogy a PDSZ, PSZ és az általuk szervezett sztrájkban részt vevő dolgozók sztrájkjogát kizárólag a Vtv. 14–15. §-ának – így a támadott rendelkezéseknek – keretei között gyakorolhatják, ezért nincs lehetőségük arra, hogy az e rendelkezések által meghatározott kereteket, illetve az azok között történt egyeztetés

eredményét vagy eredménytelenségét bírósági eljárás tárgyává tegyék. A támadott rendelkezések ezért 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. A támadott rendelkezésekkel érintett alanyi kör tagjai – így a Panaszosok is – 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 kógens szabályokat tartalmaznak a még elégséges szolgáltatásra irányadóan, amelyek Panaszosok tekintetében is bírói döntés nélkül, közvetlenül alkalmazandók.

Megjegyzendő, hogy a támadott rendelkezések bíróság általi alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a sztrájkolók nem biztosítják az ezekben megjelölt még elégséges szolgáltatást és emiatt a munkáltató velük szemben pert indít a sztrájk jogellenességének megállapítása iránt. Álláspontunk szerint azonban senkitől nem várható el, hogy jogellenes magatartást tanúsítson és ennek következményeit viselje, pusztán azért, hogy elérje a támadott rendelkezéseket bírósági eljárásban való alkalmazását. Emellett azt is hangsúlyozzuk, hogy ilyen esetben az alapjogkorlátozással szembeni alkotmánybírósági jogorvoslat lehetőségét valójában a munkáltató perindításától tenné függővé: a panaszosok csak akkor támadhatnák meg a sztrájk során az elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről szóló egyeztetés lehetőségét kizáró (így a sztrájkhoz való jogukat korlátozó) törvényt, ha a munkáltatójuk úgy akarja, vagyis ha bepereli őket.

Az Alkotmánybíróság 3282/2022. (VI. 10.) AB végzésében azért utasított vissza egy alkotmányjogi panaszt, mert annak panaszosai az alkotmányjogi panasz benyújtása előtt már bírósághoz fordultak, és a bíróságtól azt kérték, hogy ne alkalmazza az akkor hatályban lévő Rendelet előírásait, ehelyett nyújtson be konkrét normakontroll indítványt az Alkotmánybírósághoz. Álláspontunk szerint ebben az esetben és más hasonló esetekben valójában – bár formailag bírósági jogalkalmazásra került sor – tartalmi értelemben tényleges bírói döntés nélkül érvényesül a jogszabályi előírás. A bírói döntés ugyanis nem juthat másra a még elégséges szolgáltatás tekintetében, mint arra, amit maga a jogszabály előír. Vagyis tartalmi értelemben a jogszabály közvetlenül, a bírói mérlegelés eredményétől függetlenül hatályosul. Ez szintén arra mutat, hogy nem várható el a bírósági eljárás megindítása abban az esetben, ha a bírósági eljárásnak szükségszerűen csak egyféle kimenete lehet, és ez a kimenet az eljárás megindítójára nézve bizonyosan kedvezőtlen.

Fenti érvelésünk alátámasztásaként fontosnak tartjuk kiemelni, 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 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]}

Végül, ha az egyéni panaszosok esetét vizsgáljuk, a következőket szögezhetjük le. Amennyiben esetleg perben megállapítást nyer a sztrájk esetleges jogellenessége, akkor a sztrájkban részt vevő dolgozókkal szemben a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szerinti szankciók alkalmazhatók. Még ha a munkavállalók meg is támadják az őket szankcionáló munkáltatói döntéseket, ezekben az eljárásokban már nem kerül sor a Vtv. alkalmazására. Vagyis azoknak a munkavállalóknak az esetében, akik akár szándékosan, egy bírósági eljárás lehetőségének megnyílása céljából szegik meg a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályokat, a bíróság az Mt. és esetleg a munkavállaló munkajogi státuszára irányadó egyéb jogszabályok alapján jár majd el, nem a Vtv. alapján. Így végeredményben ezekben az eljárásokban sem kerülhet sor valódi alkotmányjogi panasz benyújtására a jelen panaszban támadott rendelkezésekkel kapcsolatban: azok megtámadására kizárólag az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján van lehetőség.

d) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogi norma hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. A támadott rendelkezések a Vtv. 118. § (1) és (5) bekezdése, valamint a 30/2022. (VI. 7.) ME határozat alapján 2022. június 1. napján léptek hatályba. Mindezek alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti száznyolcvan napos határidő 2022. november 26. napján jár le, így jelen panasz a határidő lejártá előtt beérkezettnek tekintendő.

e) *Az indítványozók érintettségének bemutatása*

Jelen panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti eljárását, arra tekintettel, hogy a Panaszosok jogséremlme az alaptörvény-ellenesnek vélt támadott rendelkezés hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be és nincs e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az indítványozói jogosultság alátámasztásához igazolni kell a panaszos érintettségét. Az ilyen típusú alkotmányjogi panasz-eljárásban az érintettségnek az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyesnek, közvetlennek és ténylegesnek (aktuálisnak) kell lennie ahhoz, hogy megalapozza a panasz befogadását [ld. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]; 310/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]].

Személyes érintettség. A PDSZ és a PSZ 2022. február 11-től kezdődően a Rendeletre, illetőleg 2022. június 1-jétől kezdve a Vtv.-re tekintettel folytatta a sztrájkot, amelyet jelenleg is szervez és koordinál. Az egyéni panaszosok olyan, a Köznev. tv. 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. Az egyéni panaszosok közül [REDACTED] pedagógusként dolgozik a [REDACTED] Pedagógiai Szakszolgálat [REDACTED] telephelyén. Feladata a 0-3 éves korú sajátos nevelési igényű gyermekek korai fejlesztése. A panaszos 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. hatályba lépése óta ezért kizárólag akkor tudott sztrájkba lépni, amikor az adott időszakra beosztott gyermek nem jelent meg a foglalkozáson. A panaszos 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 sztrájkbizottságnak tagja, emellett 2022. szeptember 1-je óta minden sztrájkeménnyen (sztrájknapon) jelezte sztrájkbalépési szándékát. A tényleges sztrájkra azonban minden egyes napon csak mintegy 1-2 óra időtartamban volt lehetősége, erre is csak abban az esetben, ha a tanulók a foglalkozásokon nem jelentek meg. A gyermekek jelenléte esetében még ez az igen rövid idő sem állt volna rendelkezésére a munkabeszüntetésre. Az egyéni panaszosok közül [REDACTED] angol és magyartanárként dolgozik a [REDACTED] Gimnáziumban. A méltatlanul alacsony munkabéren, valamint a magyar közoktatás rendszerszintű problémáin túlmenően a [REDACTED] Gimnázium épületét érintő (beázás számos helyen, majd a beázásokat követően a penész megjelenése, életveszélyessé váló konnektorok, esőzésekkel követő állandó teremcserék) tarthatatlanná vált helyzetet is folyamatosan jelezték a munkáltatói jogkört gyakorló [REDACTED] Tankerületnek, illetve a szakszervezeteken keresztül az oktatásért felelős Belügyminisztériumnak. Érdemi választ azonban a sztrájk meghirdetését követően sem kapott sem a panaszos, sem a kollégái. A Vtv. 14. § (13) bekezdése miatt legfeljebb a tanórák 50%-ában sztrájkolhatott, elesve ezzel attól, hogy hatékonyan érvényesíthesse az érdekeit a munkáltatóval szemben.

Közvetlen érintettség. A támadott rendelkezések által eredményezik a Panaszosok sztrájkjogának – a későbbiekben kifejtendő módon megvalósuló – sérelmét, hogy e jogot korlátozzák. Ahogy azt az előzőekben is bemutattuk, a támadott rendelkezések hatályosulásához nem szükségesek további jogalkalmazói lépések, ezek a Panaszosok sztrájkjogára jogszabály erejénél fogva alkalmazandók. Panaszosoknak nincs lehetőségük arra, hogy amennyiben sztrájkjogukat gyakorolni kívánják, a támadott rendelkezések által meghatározott, a még elégséges szolgáltatás mértékét bíróság előtt vitassák. A Panaszosoknak így az alkotmányjogi panaszon kívül nem áll rendelkezésükre más jogi út jogséremlük orvoslására.

Tényleges (aktuális) érintettség. A Panaszosok attól a pillanattól kezdve, hogy támadott rendelkezések hatályba léptek, jogállásuk révén ezek személyi hatálya alá kerültek, így korlátozást szenvedtek el sztrájkjuk tekintetében. A támadott rendelkezések időbeli hatálya jelenleg is fennáll, így amennyiben Panaszosok sztrájkjukat gyakorolni kívánják, erre minden esetben vonatkoznak a támadott rendelkezésekben előírtak.

Itt kell utalnunk az Alkotmánybíróság korábbi, hasonló kérdésben született határozatára. A Testület a 3065/2022. (II. 25.) AB határozatban megállapította a sztrájkot konkrétan tervező panaszosok érintettségét, amikor a sztrájkjukat korlátozó rendelet előírásaival szemben léptek fel. A határozatban kifejtette, hogy „[a]z R. időbeli hatálya erre a tervezett munkabeszüntetésre is kiterjed. Az ügyben való személyes és közvetlen érintettség vizsgálható. Az aktuális, azaz jelenvaló érintettség követelménye (...) azt jelenti, hogy az indítványozó érintettségének az alkotmány-jogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia. Az indítványozóknak más jogi út nem áll rendelkezésre, az R. hatályosulásához konkrét jogalkalmazói lépések nem szükségesek, a tilalom a jogszabály erejénél fogva érvényesül. Az Alkotmánybíróság a jelen esetben ezért megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek az R. 1. §-ával összefüggésben, ideértve a jogsérelem bekövetkezését, a jelen esetben fennállnak. Az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály az indítványozók személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) érinti.” {3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}

Álláspontunk szerint az idézett megállapítások a Panaszosok érintettsége tekintetében a jelen panaszra is érvényesek, mivel a Panaszosok a jelen panasszal támadott rendelkezések hatálya alá tartoznak, azok közvetlenül, jogszabály erejénél fogva érvényesülnek, és az érintettség a panasz benyújtásának időpontjában ténylegesen fennáll.

f) Indítványozói jogosultság a szakszervezetek tekintetében

Az indítványozói jogosultság kapcsán külön szót kell ejtenünk arról, hogy a szakszervezetet mint jogi személyt mennyiben illeti meg a sztrájkjog, így mennyiben élhet indítvánnyal sztrájkjogának alaptörvény-ellenes korlátozása tekintetében.

Az Alkotmánybíróság a 3282/2022. (VI. 10.) AB végzésében vizsgálta, hogy a szakszervezetek jogosultjai-e az Alapörvény XVII. cikk (2) bekezdésben foglalt együttes érdekvédelemhez és munkabeszüntetéshez való jognak (sztrájkjognak). Megállapította, hogy mivel az indítványozók az Mt. XXI. fejezetében foglaltak szerint a munkavállalók szervezeteinek minősülnek, a Sztrájk törvény alapján sztrájkot kezdeményezhetnek, és indítványukban az ott támadott rendelkezésekkel összefüggésben az érdekképviselési tevékenységükkel kapcsolatos jogaikra hivatkoztak, jogosultak a sztrájkot érintő szabályozás elleni alkotmányjogi panasz benyújtására {Indokolás [8]}. Jelen panasz tekintetében mindazok a feltételek teljesülnek, amelyeket az Alkotmánybíróság felhívott végzésében felsorolt. A PDSZ és PSZ mint jogi személy panaszosok

- a munkavállalók Mt. XXI. fejezete szerinti szervezeteinek (szakszervezet) minősülnek;
- a Sztrájk törvény rendelkezései alapján jogosultak sztrájk kezdeményezésére;
- jelen indítványban érdekképviselési tevékenységükkel kapcsolatos jogaikra hivatkoznak, hiszen kezdeményezték a köznevelési intézményekben dolgozók jelenleg is zajló sztrájkját és lefolytatták a Sztrájk törvény 2. § (1) bekezdése által előírt egyeztetést köznevelési ágazati szinten, továbbá jelenleg is szervezik és koordinálják a sztrájktevékenységet.

Az Alkotmánybíróság felhívott értelmezése egybevág az Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (továbbiakban: ILO) Egyesülési Szabadság Bizottságának (a továbbiakban: CFA) értelmezésével és joggyakorlatával. A CFA szerint ugyanis az ILO egyesülési szabadság és szervezkedési jog védelméről szóló – Magyarországon a 2000. évi LII. törvénnyel kihirdetett – 87. számú Egyezmény 3. cikk. (1) bekezdésében deklarált tevékenységek megszervezésének és programok megfogalmazásának joga, amely magában foglalja a sztrájk szervezésének és koordinálásának jogát is, a munkavállalók szervezeteit is megilleti. A sztrájk tehát a munkavállalói szervezetek tevékenységének minősül. {Vö. ILO: *Freedom of association and collective bargaining: General Survey of the reports on the Freedom of Association and the Right to Organise Convention (No. 87), 1948, and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949, Report III (Part 4B). International Labour Conference, 81st Session, 1994, Geneva. 149. pont*}

A magyar bírósági gyakorlat töretlen abban a tekintetben, hogy a sztrájk fogalmilag csak kollektív módon gyakorolható alapjog {BH1996. 563.}, vagyis nélkülözhetetlen az egyének valamilyen szintű szerveződése ahhoz, hogy

ténylegesen élhessenek sztrájkjogukkal. Ennek a szerveződésnek legáltalánosabb és egyben legmagasabb szintű formája a szakszervezet. Bár a Sztrájk törvény nem szűkíti le a sztrájk szervezésének jogát a szakszervezetekre, a gyakorlat azt mutatja, hogy a sztrájk meghirdetése, megszervezése és koordinálása tipikusan a szakszervezethez mint a dolgozók sajátos szerveződési formájához kötődik. {vö. Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében, PhD értekezés, Pécs, 2011, 148. o.}

Jelen indítvány kapcsán leszögezhető, hogy a sztrájkkal összefüggő számtalan lépést – sztrájk meghirdetése, sztrájkkövetelések megfogalmazása és bejelentése, ágazati egyeztető tárgyalások lefolytatása, sztrájkoló dolgozók koordinálása, még elégséges szolgáltatás biztosítása – a panaszos szakszervezetek valósították meg. Mindezekre tekintettel egyértelmű, hogy a panaszos szakszervezetek a sztrájkjog lényeges elemeit gyakorolhatják szervezeti céljaikkal összhangban, érdekképviseleti tevékenységükkel kapcsolatosan. A panaszos szakszervezeteket tehát megilleti a sztrájkjog és annak azon elemei, amelyeket a támadott rendelkezések Alaptörvény-ellenesen korlátoznak.

g) Annak bemutatása, hogy a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Álláspontunk szerint a jelen alkotmányjogi panasz olyan alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést vet fel, amelyet az Alkotmánybíróság mindeddig nem vizsgált érdemben. A jogrend alkotmányossága megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon arról a kérdéstről, hogy alkotmányosan megengedhető-e, hogy a jogalkotó törvényben, mérlegelést meg nem engedő módon határozza meg egyes munkakörök – jelen esetben a köznevelésben dolgozók – tekintetében, hogy milyen mértékű még elégséges szolgáltatást kötelesek biztosítani sztrájkjoguk gyakorlása esetén. Jelen alkotmányjogi panasz alapot ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy megválaszolja azt az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, hogy milyen mértékű lehet – milyen határok között mozoghat – az a még elégséges szolgáltatás, amely nem jelenti a sztrájkjog kiüresítését, vagyis képes biztosítani annak funkcióját (a munkavállalók általi nyomásgyakorlást) azzal, hogy emellett a lakosság sem esik el teljes mértékben az őt alapvetően érintő szolgáltatásoktól.

Ehelyütt ismét megjegyezzük, hogy az előzőekben már hivatkozott 3065/2022. (II. 25.) AB határozat indokolásának [28] pontja az alábbiak szerint elismerte az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállását: „Az Abtv. 29. §-a szerinti kérdés a jelen esetben az indítvány alapján, hogy a munkabeszüntetés jogának a gyakorlásától az R. 1. §-a az érintett személyeket – a légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél dolgozókat – az Alaptörvény XVII. cikkével összhangban fosztja-e meg.”

h) Az Alkotmánybíróság előtt a tárgykörben folyamatban lévő ügyek

Országgyűlési képviselők – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) és f) pontja, valamint az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványukban – a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14-15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésére visszamenőleges megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Az indítvány 2022. július 14-én érkezett az Alkotmánybíróságra, amelyet az AB II/1665/2022. ügyszámon iktatott. Ezen felül 2022. szeptember 6-án az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz érkezett az AB-ra a jelen indítvánnyal azonos tárgykörben. E panasz IV/02019/2022. ügyszámon került iktatásra. Félő, hogy az Alkotmánybíróság a jelen és korábbi alkotmányjogi panaszok elbírálásával meg kívánja várni az absztrakt utólagos normakontroll-indítvány elbírálását, majd az előbbieket, mivel már elbírált jogkérdést érintenek, érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. Indítványozói álláspontunk szerint azonban az egyéni jogok sérelméről szóló alkotmányjogi panasz elbírálása nem függhet az absztrakt normakontroll elbírálásától. Nem véletlen, hogy mind az Alaptörvény, mind az Abtv. élesen elkülöníti a két eljárástípust. Alkotmányos jogállamban a legsúlyosabb, és ezért leghamarabb orvosolandó jogsértés az alapvető jogok megsértése. Ez következik az alkotmányjogi panasz intézményének azon AB általi értelmezéséből is, miszerint ezen eljárástípus jogorvoslati funkcióval rendelkezik. Ennek megfelelően az absztrakt normakontroll eljárás eredményének nem kell megelőznie az indítványozók alapjogait személyesen, közvetlenül és ténylegesen érintő, Alaptörvény-ellenesnek vélt rendelkezések alkotmányjogi panasz eljárás keretében történő vizsgálatát.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

Jelen indítvány az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében biztosított kollektív munkavállalói érdekvédelem és az ennek egyik megjelenési formáját jelentő sztrájkjog sérelmét igazolja. Eszerint „[...] törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, [...] valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy [...] érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.” Álláspontunk szerint a támadott rendelkezések korlátozzák a Panaszosok munkabeszüntetéshez való jogát.

b) A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása

ba) A sztrájkjog értelmezésének keretei

A sztrájkhoz való jog alapjogi, alanyi jogi jellege az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak részben tisztázott. Korai határozatában {673/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 446} az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) ugyan az alapjogokról szóló fejezet rendelkezései között biztosítja a sztrájkjogot, ugyanakkor e jog korlátaira is utal. Az Alkotmánybíróság e határozatában nem foglalt állást a sztrájkjog alanyi jogi jellege tekintetében, ám azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint alapvető jog lényeges tartalma törvényi korlátozásnak nem vethető alá – és ez az alapelv a sztrájkjog tekintetében is irányadó. {673/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 446, 447.} Később, a 88/B/1999. AB határozatban {ABH 2006, 1188} már egyértelműen azt juttatja kifejezésre, hogy „...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, (...) 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.” Ezt az álláspontot tovább finomította az Alkotmánybíróság 30/2012. (VI. 27.) AB határozata {ABH 2012, 38.}, amely az előzőek mellett az arányosság követelményét is a korlátozás mércéjéül szabta. Ezen értelmezés összhangban áll az EJEB gyakorlatával is, amely a sztrájkjogot nem abszolút, korlátozhatatlan jogként definiálja {ld. *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, app. no. 68959/01, § 32; *Schmidt and Dahlström v. Sweden*, app. no. 5589/72, § 31}, valamint kimondja, hogy annak lényegi tartalma nem vonható el {*Demir and Baykara v. Turkey*, app. no. 34503/97, § 144}.

Mindezidáig nem került sor annak átfogó alkotmánybírósági értelmezésére, hogy a sztrájkjog hogyan illeszkedik a magyar alapjogi dogmatika rendszerébe: mennyiben alapjog vagy alkotmányos jog, az egyesülési és gyülekezési joghoz való kapcsolódási pontja révén lehetnek-e egyes tartalmi elemei egyedileg kikényszeríthető alapjogok, és ha igen, melyek ezek, továbbá – ebből következően – mennyiben érvényesek rá az alapjogok korlátozásának szabályai. Ezen értelmezésnek az igénye és indokai megjelennek például a 30/2012. (VI. 27.) AB határozathoz csatolt különvéleményekben {vö. 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [71] és [91]}.

A sztrájkjog számos állam alkotmányában az alapjogok között foglal helyet (például Olaszország, Csehország, Szlovákia, Lengyelország). Ezekben az államokban – bár a sztrájkjog az alkotmányi rendelkezések szerint csak a törvényi keretek között gyakorolható – az alapjogi jelleg egyértelmű. Még informatívabb azonban az a jelenség, hogy több állam alkotmányában a sztrájkjog egyáltalán nem jelenik meg *expressis verbis* (például Németország, Ausztria), ezért valamely más alapjogból vezetik le a sztrájkra való jogosultságot. Ez az alapjog rendszerint az egyesülési jog, amely garantálja a szervezkedés (szervezetalkítás és a szervezet működésében való részvétel) szabadságát, amelyhez logikusan és szükségszerűen tapad az együttes fellépés lehetősége is. Az egyesülési joghoz való visszanyúlás és a sztrájkjog egyesülési jogból való levezetése valósul meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB)

gyakorlatában is. Az EJEB az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 11. cikkében rögzített egyesülési jogból vezeti le a sztrájkjogot {vö. például *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, app. no. 31045/10, 77. §; *Association of Academics v. Iceland*, app. no. 2451/16}. Ennek megfelelően az EJEB a sztrájkjog korlátozását is az egyesülési jog korlátozásának sztenderdjeihez igazította, és többször megerősítette, hogy az Egyezmény 11. cikk 2. bekezdésének való megfeleléshez a sztrájkjog korlátozásának törvényesnek, legitim célt követőnek, és a demokratikus társadalomban szükségesnek kell lennie [vö. pl. *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 78. §], vagyis valamely „nyomós társadalmi érdek” érvényesítésére irányul {*Association of Academics v. Iceland*, 25. §}. Ahhoz, hogy a korlátozás egyezménykonform legyen, meg kell jelennie egy, a korlátozást megalapozó „sürgető társadalmi szükségletnek” (*pressing social need*), és a beavatkozásnak arányosnak kell lennie az elérni kívánt legitim céllal {*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 83. §}. A korlátozás során figyelembe kell tehát venni az egyén és a közösség egészének egymással versengő érdekei közötti méltányos egyensúlyt.

Az Alkotmánybíróság már 2011-ben kimondta, hogy „*egy-egy alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, 'precedenshatározataiból' ez kényszerűen nem következne.*” {61/2011. (VII. 13.) AB határozat} Az Alkotmánybíróság gyakorlata általában is következetes abban a tekintetben, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként a nemzetközi emberi jogi egyezményekben foglalt és az EJEB gyakorlatában kikristályosodott jogvédelmi szintet jelöli meg. {32/2012 (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 32/2014 (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]}.

Míndezek alapján arra juthatunk, hogy ha a Tisztelt Alkotmánybíróság nem is az EJEB gyakorlatával egyezően, az egyesülési jogból levezetve értelmezi a sztrájkjogot – noha álláspontunk szerint a fentiekből ez is következik –, az azonos szintű jogvédelem biztosításához a sztrájkjog korlátozását is a szükségességi-arányossági mérce alapján kell megítélni. Ez következik az Alkotmánybíróság gyakorlatából is, amely kimondja, a sztrájkjog – bár nem alanyi alapjog – korlátozásának „*csak valamely Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében, azzal arányosan van helye*” {30/2012. (VI. 27.) AB határozat}. Az arányosság körében irányadó az a megkötés is, hogy a korlátozás nem érintheti az alapjog lényeges tartalmát, nem üresítheti ki teljesen azt {56/1995. (IX. 15.) AB határozat}. A korábban idézett, a jelen panaszhoz hasonlóan az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján és a sztrájkjog korlátozása tárgyában benyújtott 3065/2022. (II. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság szintén az alapjog-korlátozás szükségességét {Indokolás [37]} és arányosságát {Indokolás [31] és [35]} vizsgálta.

Érvelésünkben az alábbiakban ezekből következően a szükségességi-arányossági teszt mentén vizsgáljuk a pedagógusok és pedagógus-szakszervezetek sztrájkjogának korlátozását. Elemezzük e körben a korlátozás szükségességét esetleg megalapozó „*Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél*” jelenlétét, valamint a korlátozás arányosságát, különös tekintettel az alapjog lényeges tartalmának megőrzésére.

bb) A legitim jog, érték vagy cél meglétének kérdése

Az Vtv. 14–15. §-aihoz fűzött indokolás szerint „[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. Ahol az alapjogi érintettség összetettsége fokozott védelmet kívánt meg, a még elégséges szolgáltatás nyújtását – a gyermek védett alapjogaihoz igazodóan – magasabb szinten határozza meg. A még elégséges szolgáltatás differenciált mértékének kialakítása során az 50%-hoz képest magasabb szintű még elégséges szolgáltatást a tervezet olyan körülményekhez kapcsolja, ahol a gyermekek megfelelő oktatáshoz való jutását különleges, a gyermekek megfelelő fejlődéséhez fűződő joga, védelme indokolta. Így különösen a sajátos nevelési igényű vagy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek kiemelten védendő csoportja, vagy az

érettségi előtt álló diákok esetén az, hogy náluk az elmaradt órák pótlása már nem lehetséges egy határozatlan idejű sztrájk esetén.”

Ez alapján megállapítható, hogy a jogalkotó az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében vállalt kötelezettségének teljesítése (ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás biztosítása), a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való, valamint XI. cikkben biztosított művelődéshez való jogának védelme, továbbá a fogyatékossággal élőkkel kapcsolatos külön intézkedésekkel való fellépés állami kötelezettségének [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] teljesítése (a továbbiakban: legitim célok) érdekében vezette be a sztrájkjog támadott rendelkezések általi korlátozását.

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. A korlátozás így megfelel a tág értelemben vett szükségesség, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében és az EJEB gyakorlatában foglalt törvényesség („prescribed by law”) követelményének is, mivel azt immáron törvényi szintű szabályozás tartalmazza. A továbbiakban a teszt következő lépcsője körében elemezzük az egyes támadott rendelkezések által megvalósított korlátozás e legitim céllal való arányosságát.

bc) A korlátozás arányosságának és az alapjog lényeges tartalma megőrzésének kérdése

Az arányos és az alapjog lényeges tartalmát nem érintő korlátozás kérdésének vizsgálata során elengedhetetlennek tartjuk, hogy kitérjünk a sztrájkjog funkciójára. Álláspontunk szerint ugyanis e jog korlátozása csak akkor tekinthető arányosnak, akkor hagyja érintetlenül az alapjog lényeges tartalmát, ha a sztrájkjog a funkcióját még a korlátozás után is megőrzi. E funkció megőrzése biztosítja azt, hogy a korlátozás ne jelentse egyben a jog kiüresítését is.

Az ILO statisztikai grémiumának meghatározása szerint a sztrájk *„a dolgozók egy vagy több csoportja által megvalósított ideiglenes munkabeszüntetés azzal a kilátással, hogy követeléseket kényszerítsenek ki, ezeket elutasítsák vagy sérelmeket juttassanak kifejezésre, illetve más dolgozókat támogassanak sérelmeik vagy követeléseik tekintetében”* {Resolution concerning statistics of strikes, lockouts and other action due to labour disputes, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993) 4. (b) pont}. Egyértelműen megállapítható, hogy a sztrájk a munkaviszony alanyai közötti erőegyensúlytalanság kiegyenlítésének eszköze {Kajtar Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében. PhD értekezés. Pécs 2011, 22. o.}. Mint ilyen, szükségszerű velejárója a kollektív alkufolyamatnak, amelyben a részt vevő feleknek nem pusztán a megegyezésre (kollektív szerződéskötésre), hanem annak visszautasítására is joga van. Ezért szükséges olyan eszközöket biztosítani, amelyekkel a megegyezést (kollektív szerződést) kötni kívánó fél nyomást tud gyakorolni a másikra. *„A munkabéke feltételezi a munkaharc lehetőségét.”* {Radnay József: A sztrájk egyes kérdései a külföldi jogrendszerekben, in: Munkaügyi Szemle 1990/5., 30. o.} Az EJEB gyakorlatában a sztrájk a leghatékonyabb eszköze annak, hogy egy szakszervezet megvalósítsa tagjainak szakmai érdekvédelmét. {Hrvatski liječnički sindikat v. Croatia, app. no. 36701/09, § 49}

Mindebből egyértelműen kitűnik, hogy a sztrájkjog funkciója az, hogy lehetővé tegye a munkavállalók számára, hogy nyomást gyakoroljanak a munkáltatójukra, és ennek révén kiegyenlítsék 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 munkáltató 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.

Sajátos a helyzet azoknál a munkáltatóknál, amelyek – a Sztrájkjogtörvény szóhasználatában – „a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet” végeznek. Ezek ugyanis közvetlenül szolgálják egy-egy állami kötelezettség teljesítését vagy egy-egy alapjog érvényesülését. Így van ez jelen esetben is, amikor az alap- és középfokú oktatáshoz való hozzáférés biztosítását mint állami kötelezettséget szolgálja a köznevelési intézmények megfelelő működése. Az, hogy egy

munkáltató a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, lényegesen befolyásolja annak megítélését, hogy a sztrájkjog milyen mértékű korlátozása tekinthető arányosnak.

A sztrájkjog korlátozásának megítélésekor nem hagyhatók figyelmen kívül az ILO vonatkozó egyezményei és ezeknek az ILO bizottságai által végzett értelmezése. Magyarország az ILO-nak 1922 óta tagja. A sztrájkjog szabályozása és értelmezése kapcsán releváns két ILO-egyezményt Magyarország már 2000-ben a hazai jogrend részévé tette: az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú egyezményt a 2000. évi LII. törvénnyel, a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. számú egyezményt pedig a 2000. évi LV. törvénnyel. Az egyezmények a magyar jogrendszer integráns részei, az ILO szervei által elvégzett értelmezésüknek – vagyis az ILO sztrájkfelfogásának – pedig irányadónak kell lennie a magyar jogértelmezésre is. Bár az egyezmények a sztrájkjogot kifejezetten nem deklarálják, a CFA és az ILO Szakértői Bizottsága mint az egyezmények értelmezésére hivatott testületek töretlen gyakorlata egyértelműen elismeri a sztrájkjogot és részletes elvi alapokat dolgozott ki ennek értelmezéséhez. {*vö. Giving globalization a human face. International Labour Conference 101st session, 2012; Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution) Report III (Part 1B), Geneva 2012, 117-122. pont*} A továbbiakban e két bizottság megállapításait együttesen az ILO megállapításaiként jelöljük.

Az ILO elismeri, hogy vannak olyan munkáltatók, amelyeknél a sztrájk megtiltható vagy jelentősen korlátozható. Ebbe a körbe tartoznak a közszolgálatban állók és az alapvető szolgáltatásokat nyújtók. Elismeri továbbá, hogy lehetnek olyan helyzetek, amelyek megkívánják a sztrájkjog korlátozását vagy akár tilalmát, ilyenek az akut válsághelyzetek. {*ILO 2012, 127. pont*}

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 {*ILO: Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. 5th Edition (revised), Geneva 2006. 576. és 581. pont*}. Az ilyen munkáltatók esetében megengedhetőnek tartja akár a sztrájk teljes tilalmát is {*ILO 2006. 576. pont*}. Ebbe a körbe sorolhatók például az egészségügyi szolgáltatók, a villany-, víz- és telekommunikációs szolgáltatók, a rendőrség, honvédség és a tűzoltóság {*ILO 2006. 585. pont*}. Természetesen az ILO azt is elismeri, hogy az eredetileg nem alapvető szolgáltatás is válhat alapvetővé, ha a sztrájk időtartama már fenyegetést jelentene a lakosság életére {*ILO 2012, 131. pont*}. Az EJEB e tekintetben követi az ILO gyakorlatát: elismeri, hogy az alapvető szolgáltatások egy része, valamint a rendőrség, katonaság és a közigazgatás dolgozói körében (*armed forces, police and the state administration*) a sztrájk tilalma is indokolt lehet, ugyanakkor ilyen súlyos korlátozásra csak nagyon szűk keretek között van jogszerűen lehetőség. {*Ognevenko v. Russia, app. no. 44873/09, §§ 72-73; Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway (dec.)*}

Az ILO szerint az oktatás területén kizárólag az iskolás korú gyermekek étkeztetése és az iskola takarítása az, amely alapvető szolgáltatásnak minősül {*CFA 324th Report, Case No. 2037, 102. pont*}. Az oktatást-nevelést azonban az ILO töretlen gyakorlata kifejezetten nem sorolja az alapvető szolgáltatások körébe {*310th Report, Case No. 1928, para. 172, and Case No. 1943, para. 226; 311th Report, Case No. 1950, para. 457; 320th Report, Case No. 2025, para. 405; 327th Report, Case No. 2145, para. 302, and Case No. 2148, para. 800; 329th Report, Case No. 2157, para. 191; and 330th Report, Case No. 2173, para. 297*}. 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 ILO az alapvető szolgáltatásoktól különböző kategóriaként kezeli azoknak a munkáltatóknak a tevékenységét, amelyeknél a sztrájk nem tiltható meg, mivel nem nyújtanak szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatást, azonban a munkáltatói és munkavállalói oldalon meg kell állapodnia abban, hogy sztrájk esetén is biztosítandó a *minimális* – a magyar sztrájkjogi dogmatikában *még elégséges* – szolgáltatás (*minimum service*). Az ILO szerint a minimálisként meghatározott szolgáltatásoknak két feltételnek kell megfelelniük {*ILO: Freedom of association and collective bargaining: General Survey of the reports on the Freedom of Association and the Right to Organise Convention (No. 87), 1948, and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949, Report III (Part 4B). Geneva 1994, 160. pont*}.}

- A) Egyrészt a meghatározott szolgáltatásnak valóban és kizárólagosan *minimális* szolgáltatásnak kell lennie. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató működése csak olyan tevékenységekre korlátozódik, amelyek szigorú értelemben véve szükségesek ahhoz, hogy kielégítsék a lakosság alapvető igényeit, illetve a szolgáltatásnak csupán a minimális feltételeit teljesítik, mindeközben azonban megőrzik a nyomásgyakorlás hatékonyságát.
- B) Másrészt, mivel ez a rendszer a gazdasági és szociális érdekeiket védő dolgozók egyik alapvető a nyomásgyakorló eszközt korlátozza, a dolgozók szervezeteinek lehetőséget kell adni arra, hogy a munkáltató és a közhatalmi szervek mellett *részt vegyenek* e szolgáltatás minimális mértékének meghatározásában. A felek akár független testületet is létrehozhatnak vagy kiválaszthatnak, amely felelős azért, hogy gyorsan és formalitásoktól mentesen megvizsgálja a minimális szolgáltatás meghatározását, alkalmazását és a felek részéről kikényszeríthető döntést hozhat.

A B) pontban említett feltétel kapcsán az ILO azt is hangsúlyozza, hogy explicit jogszabályi rendelkezésekben kell rögzíteni az érintett szervezetek részvételét a még elégséges szolgáltatás meghatározásának folyamatában. Rámutat továbbá, hogy a még elégséges szolgáltatásról való nézeteltéréseket nem a kormányzati szerveknek kell megoldaniuk, hanem független szervezeteknek {ILO 2012. 138. pont}. Mindebből következik, hogy abban az esetben, ha a munkáltatói és munkavállalói oldal nem tud egyezsre jutni a még elégséges szolgáltatás kapcsán, akkor a megállapodást nem pótolhatja a jogalkotó a még elégséges szolgáltatás jogszabályi meghatározásával.

Ez a következmény logikusan egybevág a sztrájkjog korábban bemutatott funkciójával. Ahhoz, hogy a sztrájkjog nyomásgyakorló funkciója érvényesülhessen, a feleknek lehetőséget kell adni nyomásgyakorlási kapacitásuk összemérésére és egy alkufolyamat véghezvitelére a konkrétan meghirdetett sztrájk alatt biztosítandó még elégséges szolgáltatás tekintetében. Ha a jogalkotó határozza meg a még elégséges szolgáltatás mértékét, akkor a sztrájkjognak ez az eleme kiüresedik. Ezért álláspontunk szerint az, hogy a jogalkotó egyoldalúan, a munkavállalói szakszervezetekkel való egyeztetés nélkül törvényben [a Vtv. 14-15. §-ában] határozza meg és rögzíti a még elégséges szolgáltatás pontos mibenlétét, alaptörvény-ellenes. Ez a rendelkezés a sztrájkjog lényeges tartalmát korlátozza, mivel megfosztja azt valódi érdekvédelmi funkciójától.

Arra az esetre, ha a Tisztelt Alkotmánybíróság ezen érvelésünket nem fogadná el, az alábbiakban részletesen, szakaszokra lebontva fejtjük ki, hogy a még elégséges szolgáltatás Vtv.-ben meghatározott mértéke miért aránytalan az elérni kívánt legitim céllal. A támadott rendelkezések alkalmasak a hatályuk alá tartozó joganyagok magatartásának olyan irányú szabályozására, amely a sztrájkjog korlátozása révén biztosítja, hogy a pedagógusok a normál munkarendhez közeli rendszerben gondoskodjanak a gyermekek, tanulók művelődéshez való jogáról. E korlátozások azonban nem tekinthetők arányosnak, mivel nem az elkerülhetetlen, legkisebb mértékű beavatkozást valósítják meg a Panaszosok sztrájkjogába: az általuk megvalósítandó (legitim) célok kisebb beavatkozás mellett is elérhetőek lennének.

Aránytalan korlátozást valósít meg a pedagógusok és szakszervezeteik sztrájkjogára nézve a Vtv. 14. § (2) bekezdése, amely óvoda esetében a Köznev. tv. 8. § (6) bekezdésével egyező módon, általános iskola esetén a szükséges felügyeleti idő végéig (17 óra) tekintve a Köznev. tv. 27. § (2) bekezdésével egyezően, kezdetét tekintve azonban szigorúbban (ti. a reggel 7 óra előírásával), egyéb iskolák (például középiskolák) esetében pedig szigorúbb, a Köznev. tv.-ben egyáltalán nem szabályozott tartamban határozza meg a gyermek, tanuló felügyeletének biztosítandó idejét. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó e szakaszban a normál (sztrájkjal nem érintett) munkarenddel azonos, illetőleg esetenként szigorúbb szabályokat ír elő minimálisan teljesítendőként, kijelenthető, hogy számos pedagógus esetében e rendelkezések a sztrájk teljes de facto ellehetetlenülését eredményezik. A gyermekek felügyeletének olyan módon (időpontig) való biztosítása, amely lehetővé teszi a szülők számára a munkavégzés lehetőségét, természetesen sztrájk esetén is méltányolható érdek és cél, azonban amennyiben ez ahhoz vezet, hogy a munkáltató köznevelési intézmény működésén semmilyen változás nem érzékelhető, úgy a sztrájk nem tudja betölteni nyomásgyakorló-érdekvédelmi funkcióját. Itt tartjuk megjegyzendőnek, hogy az EJEB gyakorlatában a még elégséges szolgáltatás meghatározása bizonyos esetekben a sztrájk tilalmának enyhébb, kisebb beavatkozást megvalósító alternatívájaként jelenik meg (*Ognevenko v. Russia*, § 20, §77). A jelen panasz tárgyául szolgáló esetben viszont a jogalkotó a minimumszolgáltatást olyan mértékben határozta meg, hogy az a sztrájk tilalommal egyező, de facto lehetetlenségét eredményezi, ami önmagában magyarázza a beavatkozás aránytalanságát és az enyhébb eszközök meglétét. Álláspontunk szerint arányos korlátozást valósított volna meg például a jogalkotó, amennyiben továbbra is előírja a tanulók tanórák utáni felügyeletét, azonban azt a normál munkarendnél rövidebb időtartamban maximálja.

Szintén aránytalan korlátozást jelent a Vtv. 14. § (3) bekezdése, amely szerint „[a] gyermek, tanuló felügyelete abban a köznevelési intézményben biztosítandó, ahol a gyermek, tanuló a jogviszonyánál fogva nevelésben, oktatásban részesül.” A tanuló saját intézményében való felügyeletének előírása a gyakorlatban ellehetetleníti több – akár különböző intézményekből érkező – gyermekcsoport azonos helyen való felügyeletét, így szükségszerűen több pedagógus jelenlétét kívánja meg, mint az feltétlenül szükséges lenne. Álláspontunk szerint a legitim célok (ideértve olyan társadalmi hatásokat is, mint például a szülők előző bekezdésben említett tehermentesítése) elérése biztosítható lenne ennél enyhébb előírással is [például önmagában a Vtv. 14. § (8) bekezdésében foglalthoz hasonló, csoportonként legalább egy szakértő pedagógus jelenlétének előírásával, azonban nagyobb, vegyes csoportok létrehozása mellett], a rendelkezés aránytalan korlátozást valósít meg, aránytalan mértékben vonja el a pedagógusokat a sztrájk lehetőségétől.

Szintén aránytalan – emellett ésszerűtlen – korlátozást fogalmaz meg a Vtv. 14. § (4), (5) és (6) bekezdés, amely szerint járványügyi készültség esetén „a felügyelet biztosítása során a gyermek, tanuló azon társával tartózkodhat egy helyiségben, akivel a sztrájkot megelőzően a tanórák, a foglalkozások során együtt tartózkodott,” „a különböző csoportba, osztályba tartozó gyermekek, tanulók keveredését a sztrájk alatt el kell kerülni,” és „a felügyeletet abban a helyiségben kell biztosítani, ahol a gyermek, tanuló a sztrájkot megelőzően a foglalkozások, tanórák során tartózkodott.” E rendelkezések szintén azért valósítanak meg aránytalan korlátozást, mivel a gyakorlatban a feltétlenül szükségesnél lényegesen több pedagógus szükségszerű jelenlétét eredményezik. A járványügyi készületre vonatkozó, köznevelési intézményekben alkalmazandó intézkedési terv általános (nem sztrájk idejére szóló) szabályai sem írták elő, hogy például a digitális munkarend alatt biztosítandó gyermekfelügyelet során a tanulók keveredésének elkerülése és az azonos helyiségben való felügyelet szükséges lenne. {ld. Emberi Erőforrások Minisztériumának Intézkedési terve a köznevelési intézményekben a járványügyi készület idején alkalmazandó eljárásrendről, 2022. január 17., 10.4. pont, https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatas/tavoktatas/intezkedesi_terv_20220114.pdf} Ebből arra következtethetünk, hogy amennyiben a járvány idején alapesetben nem volt indokolt a tanulók keveredésének és intézményen belüli mozgásának elkerülése, úgy sztrájk esetén sem lehet minimumkövetelményé tenni mindezt.

A Vtv. 14. § (7) bekezdése előírja, hogy a még elégséges szolgáltatás meghatározása körében „járványügyi készültség, járvány, egészségügyi válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetén jogszabály vagy államigazgatási szerv határozata egyéb kötelezettséget is megállapíthat.” Tekintettel arra, hogy a Sztrájk törvény 4. § (3) bekezdése alapján a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény állapíthatja meg, és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapjog korlátozására csak törvényben kerülhet sor, e rendelkezés nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, hiszen minden, a még elégséges szolgáltatás körébe tartozó, illetve a sztrájkjogot korlátozó kötelezettséget csak törvényben lehet jogszerűen szabályozni.

A Vtv. 14. § (9) bekezdése előírja, hogy az időjárás körülmények függvényében a felügyelet alatt „dél előtt és délután is egy-egy óra szabad levegőn tartózkodást szükséges biztosítani a gyermek, tanuló számára.” Tekintettel arra, hogy a Köznev. tv. alapján alkotott 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 16. § (3) bekezdése, mint általános szabály csupán annyit fogalmaz meg, hogy „a tanítási órák és az egyéb foglalkozások között a tanulók részére szünetet kell tartani,” ezen felül pedig a köznevelési intézmény házirendjére bízta a szünetek rendjének meghatározását, elmondható, hogy a Vtv.-ben található specifikus szabály szintén nemhogy azonos szintű szolgáltatást vár el sztrájk idején, de szigorúbb feltételeket szab sztrájk idejére a gyermekfelügyelettel kapcsolatban. Mint ilyen, nyilvánvalóan aránytalan mértékű korlátozást valósít meg a pedagógusok sztrájkjogába, hiszen abba akár már az általános szabályok alkalmazása is enyhébb beavatkozásnak minősülne.

A Vtv. 14. § (11) bekezdése szerint „az iskolakezdés előtt álló gyermekek felkészítése kivételével” nem kötelező az óvoda foglalkozások megtartása sztrájk idején. Panaszosok jelen indítványban e szakasz idézett szövegrészét sérelmezik. Indítványozói álláspontjuk szerint az óvodai foglalkozások 100 %-ának megtartása az iskolakezdés előtt álló gyermekek számára szintén aránytalan, mivel az ilyen csoportokért felelős pedagógusok számára egyáltalán nem teszi lehetővé a sztrájkban való részvételt. Indítványozói és pedagógus-szakmai álláspontunk szerint is könnyen belátható, hogy az iskolakezdés előtt álló gyermekek felkészítése kiemelten fontos célja az óvodai nevelésnek, és hogy bizonyos mértékben az ilyen foglalkozások megtartása sztrájk idején is szükséges lehet. A foglalkozások 100%-a megtartásának előírása azonban aránytalan korlátozást valósít meg a Panaszosok sztrájkjogába, mivel a gyakorlatban szintén azt eredményezi, hogy e csoportok vonatkozásában a munkáltató működésében nem áll be érzékelhető változás.

A Vtv. 14. § (12) és (13) bekezdése előírja, hogy érettségiző középiskolás tanulók számára az órák 100%-a, a többi tanuló számára pedig azok 50%-a sztrájk idején is megtartandó. Indítványozói álláspontunk szerint a minimális, még elégséges szolgáltatás mértékének ilyen magas százalékokban való meghatározása a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a munkabeszüntetés nem okoz valódi, érezhető hátrányt a munkáltató működésében, mivel ezen rendelkezéssel érintett pedagógusokat teljesen elvonja attól, hogy a munkabeszüntetéshez való jogukat jogszerűen gyakorolhassák, így nem képes arra, hogy érdemben nyomást gyakoroljon rá. Mint ilyen, a még elégséges szolgáltatás ilyen meghatározása nem teszi lehetővé a sztrájkjog funkciójának érvényesülését: e jogot lényeges tartalmától megfosztja, kiüresíti.

A Vtv. 14. § (15) bekezdése szerint a sajátos nevelési igényű gyermekek esetében sztrájk esetén is biztosítandó „a sztrájkot megelőzően fennállt körülmények között és helyszínen (...), változatlan személyek által nyújtott ellátás.” E rendelkezés az e bekezdés hatálya alá eső tanulóval foglalkozó pedagógus számára egyáltalán nem teszi lehetővé a munkabeszüntetés, hiszen minimumkövetelményként írja elő, hogy sztrájk idején is szükségszerűen ugyanannak a személynek kell végeznie a gyermek foglalkoztatását. Bár nyilvánvaló, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók képzése speciális szakértelmet és bizonyos fokú személyi kontinuitást igénylő feladat, álláspontunk szerint e feladat szakmai szempontból megfelelő színvonalú és a sajátos nevelési igényű gyerek, tanuló igényeinek eleget tevő elvégzése sztrájk idején is biztosítható enyhébb előírásokkal is.

A sztrájkjal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség körében a Vtv. 14. § (18) bekezdése kimondja, hogy az intézményvezető a sztrájk minden napja esetében előző nap 16 óráig közli a munkaidő-beosztást, illetőleg ad tájékoztatást arról, hogy várhatóan hány gyermek, tanuló lesz jelen az intézményben a sztrájk időtartama alatt. Az intézményvezető egyoldalú munkaidő-beosztási jogosultságának ilyen rövid határidővel történő szabályozása egyrészt azt eredményezi, hogy a sztrájk szervezői számára a sztrájkot megelőző nap végéig nem nyilvánvaló, hogy hány pedagógus tud részt venni abban, másrészt azt, hogy a részt venni kívánó pedagógusnak alig néhány órája marad felkészülni arra, hogy a következő napon kell-e munkát végeznie, ami jelentősen rontja az igényes, felkészült, átgondolt munkavégzés lehetőségét. Mivel a szabályozás célja biztosítható lenne kevésbé szoros, a munkavállaló és a sztrájk szervezői számára is méltányosabb határidő szabásával, a rendelkezés aránytalan korlátozást valósít meg.

A Vtv. 14. § (20) bekezdése feljogosítja az intézményvezetőt, hogy a sztrájkban részt vevő pedagógust a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében munkavégzésre kötelezze. Ismét hangsúlyozzuk, hogy indítványozói álláspontunk szerint a Vtv. aránytalanul és alaptörvény-ellenesen magas mértékben határozza meg a még elégséges szolgáltatást, így egyébként is lényegesen több pedagógus jelenlétét kívánja meg, mint az szükséges volna. Ezen és az előzetesen közölt munkaidő-beosztáson felül további pedagógusok munkavégzésre kötelezésének lehetősége egyértelműen azt eredményezi, hogy még kevesebb pedagógus tud részt venni a munkabeszüntetésben, így még kevésbé tud megvalósulni a sztrájk nyomásgyakorló funkciója.

A Vtv. 15. §-a ezeken felül Mt. 56. § szerinti hátrányos jogkövetkezmény alkalmazását is lehetővé teszi a munkavégzési kötelezettségének eleget nem tevő pedagógussal szemben, amely vagyoni hátrány tekintetében akár a munkavállaló egyhavi alapbére is lehet. A Sztrájk törvény 6. § (1) bekezdése szerint „a sztrájk kezdeményezése, illetve a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettség megsértésének, amiatt a dolgozóval szemben hátrányos intézkedés nem tehető.” A törvény indokolása szerint e szakasz a polgári engedetlenségre mint „nem a munka világához kapcsolódó jogintézményre” reagál: a munka felvételének más, a jogszerű sztrájktól eltérő okból történő megtagadása esetére helyez kilátásba hátrányos jogkövetkezményt. Indítványozói álláspontunk szerint azonban, mivel a szabályozás számos pontja 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 alapbérenek megfelelő szankció a sztrájkjogot gyakorolni kívánók számára különösen nagy, aránytalan hátrányt jelenthet.

Mindezek alapján kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az indítványnak megfelelően állapítsa meg a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét és hatálybalépésükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azokat.

3. Mellékletek

- Pedagógus-igazolványok másolata mindkét egyéni panaszos esetében, mellyel az egyéni panaszosok érintettségét igazoljuk.
- Jogi személy panaszosok (szakszervezetek) közhiteles nyilvántartás szerinti alapadatai annak igazolására, hogy az Mt. szerinti munkavállalók szervezeteinek minősülnek.
- Ügyvédi meghatalmazások

Budapest, 2022. november 7.

Tisztelettel:

PDSZ, PSZ,
Panaszosok

Képv.:

Dr. Sziklai Tamás
ügyvéd