

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3282/2022. (VI. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Pedagógusok Szakszervezete és a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete jogi képviselőjük útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) szerinti alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Abban a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egésze alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését kérték, mivel az véleményük szerint ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, XVII. cikk (2) bekezdésében és 53. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakkal.
- [2] Az R. alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését egyrészt arra hivatkozással kérték, hogy az R. leszűkíti a sztrájkjokról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájkvtv.) szerinti egyeztetési tárgyalás és az esetleges nemperes eljárás mérlegelési lehetőségét a köznevelési intézmények körében: azokat megelőzve állapítja meg a „még elégséges szolgáltatás” feltételeit. Tekintettel arra, hogy a „még elégséges szolgáltatás” intézménye eleve az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében biztosított sztrájkjog korlátját jelenti, annak jogszabályi, tehát az egyeztető felek akaratától és a bírósági eljárástól független meghatározása a sztrájkjog mint kollektíven gyakorolható alapvető jog további korlátozását jelenti (kiüresíti az egyeztető tárgyalást és az esetleges nemperes eljárást) és így az indítványozók oldalán közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet. A Sztrájkvtv. indokolása a „még elégséges szolgáltatás” biztosítását a sztrájkjog korlátjaként jelöli meg, továbbá annak értelmében a „még elégséges szolgáltatás” fogalma a jogszabályban nem határozható meg. A jogalkotó éppen azért nem határozza meg a „még elégséges szolgáltatás” fogalmát és bízza a felek egyeztetési tárgyalására, valamint bírói fórumra annak megállapítását, mert a sztrájkjog lényeges tartalmát jelentő nyomásgyakorlás és az azzal konkuráló más alkotmányos érdekek, célok közötti egyensúlyt kizárólag esetről esetre, az adott eset körülményeit mérlegelve lehet megállapítani. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében biztosított alapvető jog gyakorlására vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. A támadott R. hatályosulása esetén, az indítványozók által esetlegesen szervezett sztrájk a munkáltató működésében legfeljebb minimális fennakadást okoz, a sztrájkban résztvevők külvilága számára érzékelhetetlen lesz, így a sztrájkjog nyomásgyakorló, ellenállási funkcióját nem tudja betölteni.
- [3] Az indítvány szerint az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szerinti sztrájkjog gyakorlására vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. A katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) mint sarkalatos törvény jelenti a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás alkotmányos kereteit (Kat. 51/A. §). Amennyiben a Kormány a Kat. 51/A. §-a alapján hoz veszélyhelyzeti rendeletet, de ennek során megsérti a Kat. szerinti korlátokat, akkor túllépi a számára az Alaptörvény 53. cikkében biztosított különleges jogrendi hatáskört, ami az Alaptörvény 53. cikkének sérelmére vezet, áll az indítványban.
- [4] A támadott R. alapján – figyelemmel annak előterjesztői indoklására – a sztrájkjog gyakorlása és a járványügyi előírások érvényesítése közötti összefüggés nem mutatható ki. Az R. alapján a sztrájkjog lényeges tartalmának korlátozására kényszerítő alkotmányos érdek, alkotmányos cél igazolása nélkül kerül sor, így a támadott R. nem felel meg a Kat. 51/A. §-ában felállított követelményeknek, ezért az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésébe ütközik, ebből következően a sztrájkjog szükségtelen és aránytalan korlátozásához vezet. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy korábban kérelmezőként felek voltak a Fővárosi Ítéltábla 1.Mkpf.35.010/2022/8. jogerős végzésével zárult, sztrájk jogszerűsége és még elégséges szolgáltatás mértékének megállapítása iránt indult

nemperes eljárásban, és újra sztrájkot hirdettek. Mivel az R. az előzetes egyeztetési tárgyalást és az esetleges nemperes eljárást megelőzve állapítja meg a még elégséges szolgáltatás feltételeit, ezért nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

- [5] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Ügyrend 36. § (3) és (5) bekezdése alapján felkérte az igazságügyi minisztert az indítvánnyal kapcsolatos szakmai álláspontja kifejtésére. Az igazságügyi miniszter válaszában ismertette az ügy előzményeit, valamint a támadott szabályozás célját, tartalmát, azzal, hogy álláspontja szerint az indítvány nem megalapozott.
- [6] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Ügyrendben 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.
- [7] Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az R. (a 4. § kivételével) 2022. február 12. napján lépett hatályba, az alkotmányjogi panasz 2022. február 22. napján – határidőben – került benyújtásra.
- [8] 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.” Az indítványozók a munka törvényvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény XXI. fejezetében foglaltak szerint a munkavállalók szervezeteinek minősülnek (a jogi képviselő a beadványához mellékelte az indítványozók közhiteles nyilvántartás szerinti alapadatait), illetve a Sztrájkvt. értelmében sztrájkot kezdeményezhetnek. Mivel a támadott R. rendelkezéseivel összefüggésben az érdekképviselési tevékenységükkel kapcsolatos jogaikra hivatkoztak, ezért az alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkeznek. A jogi képviselő meghatalmazását beadványukhoz csatolták.
- [9] 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 eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bírói) eljárás nem folyt/folyik az ügyben {vö. 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság a 3230/2022. (V. 11.) AB végzésében 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]).
- [10] Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában – az emberi erőforrások miniszterével, mint a Kormány oktatásért felelős tagjával történt egyeztetést követően – az alkotmányjogi panasz előzményeként utalt arra, hogy korábban a pedagógusok sztrájkbizottsága szervezésében 2022. január 31-én figyelemztető sztrájkra került sor, és határozatlan időre szóló sztrájk folytatását helyezték kilátásba. A figyelemztető sztrájk vonatkozásában a bíróság jogerősen megállapította, hogy az – a még elégséges szolgáltatásról történt megállapodás, ennek hiányában erről szóló jogerős bírói döntés hiányában – jogellenes volt.
- [11] A miniszteri válasz hangsúlyozta, hogy az indítványozók ezt követően a Fővárosi Törvényszék előtt nemperes eljárást indítottak a „még elégséges szolgáltatás” megállapítása iránt, amelynek keretében kérték a Fővárosi Törvényszéket, hogy mellőze az R. alkalmazását, és kezdeményezze az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll eljárását az R. Alaptörvénybe ütközése miatt. Az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy a Fővárosi Törvényszék a nemperes eljárást 22.Mpk.705.042/2022. számon lefolytatta, az indítványozók kérelmét érdemben elutasította. Az igazságügyi miniszter megjegyezte, hogy az indítványozók a panaszindítványukat még azelőtt terjesztették elő, hogy a 22.Mpk.705.042/2022. számú nemperes eljárásban jogerős döntés született volna.
- [12] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. nem közvetlenül, bírói döntés közbejötté nélkül hatályosult, hanem egyedi ügyben, az indítványozók által a Fővárosi Törvényszék előtt megindított nem

peres eljárásban. Ebből az következik, hogy a támadott szabályozás az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal nem támadható, mert az nem közvetlenül hatályosult.

- [13] 4. A fentiek szerint az alkotmányjogi panasz nem felel az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság – a befogadhatóság egyéb feltételeinek vizsgálatát mellőzve – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. május 24.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [14] Nem értek egyet a többségi végzéssel, ugyanis a konkrét ügyben indokoltan tartottam volna az alkotmányjogi panasz befogadását és annak érdemi vizsgálatát. Indokaimat az alábbiakban foglalom össze.
- [15] A Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiuma a 22.Mpk.75.042/2022. számon lefolytatott nemperes eljárásban hozott határozatában arra mutatott rá, hogy „a kérelemmel érintett munkabeszüntetés esetére a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet [a továbbiakban: R.] rendelkezik a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről, ezért a bíróság azokról nem dönthet” (Indokolás [41]). Ezáltal ugyan valóban figyelembe vette a kérelem érdemi elbírálásánál, annak rendelkezéseit azonban nem alkalmazta. Ezzel ellentétben: éppen arra mutatott rá, hogy az R. szabályai a bíróság döntésétől függetlenül irányadók a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek a megállapítására.
- [16] Ezért nem tudtam egyetérteni a többségi végzés azon következtetésével, amely szerint a támadott szabályozás az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal azért nem támadható, mert az R. az indítványozók esetében nem közvetlenül, bírói döntés közbejöttével, hanem egyedi ügyben, az indítványozók által a Fővárosi Törvényszék előtt megindított nem peres eljárásban hatályosult.
- [17] Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatával is az a megközelítés állt volna összhangban, amely a konkrét esetben megengedi az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz vizsgálatát. Ez következik az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozatából. Az akkor vitatott szabály lényege, hogy fel kell menteni a bírót, aki betölti a rá irányadó nyugdíjkorhatárt. A döntés rámutatott: „ez a szabály a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák felmentésében, egyedi ügyben közvetlenül, munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik. A felmentésről szóló határozatnak a felmentési döntésre vonatkozó része ebben az esetben formális, mert a törvény e szabálya kógens, kivételt nem engedő szabály. A nyugdíjkorhatárt 2013. január 1-je előtt betöltő bírák [...] jogviszonya valójában a törvény hatályosulása folytán szűnik meg” (Indokolás [59]).
- [18] Álláspontom szerint az R. 1. §-a olyan kógens szabályokat tartalmaz a még elégséges szolgáltatásra irányadóan, amelyet a konkrét esetben is bírói döntés nélkül, közvetlenül alkalmazandók és hatályosultak. Ezt erősíti meg a Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiumának 22.Mpk.75.042/2022/6. számú végzése. Ezért az indítványt a Fővárosi Törvényszék, valamint a Fővárosi Ítéltábla azt helybenhagyó és jogerős határozatára tekintet nélkül az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia, és érdemben kellett volna vizsgálnia.

- [19] A jogszabály egészét érintően a visszautasítást azon formális okból sem tartom emellett megalapozottnak, hogy a bírósági eljárásban a kérelmezők kérelme nem az R. egészére, hanem csupán az R. 1. §-ára irányult.

Budapest, 2022. május 24.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/540/2022.

