



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-1193/2022.

Melléklet: az alapvető jogok biztosának felhívása

Dr. Szél Bernadett
országgyűlési képviselő

Budapest
Széchenyi rkp. 19.
1358

Tisztelt Képviselő Asszony!

Az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdése alapján a hozzám intézett, „*Ön szerint alkotmányos a pedagógussztrájk ellehetetlenítése?*” című, K/18203. számú, írásbeli választ igénylő kérdésére – az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 42. § (9) bekezdésében foglalt határidőben – az alábbi választ adom.

Írásbeli kérdésében a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) kapcsán fogalmazta meg alkotmányossági aggályait. Kifejtette, hogy a munkavállalók érdekeik védelmében való együttes fellépése csak akkor nevezhető sztrájknak, ha a munkabeszüntetés valós gazdasági érdekérvényesítő erővel bír. Ha azonban a Kormány normatív alapon előírja, hogy a sztrájk alatt mindvégig biztosítani kell a gyermekfelügyeletet, sőt, a tanórák felét meg kell tartani – egyes esetekben azok 100 %-át –, akkor az ilyen feltételek közt megtartott sztrájk álláspontja szerint nem bír semmiféle érdekérvényesítő erővel, súlytalan marad az intézmények működése szempontjából.

Felhívta a figyelmet arra is, hogy járványhelyzetben ugyan van lehetősége a Kormánynak arra, hogy a védekezés keretében alapjogokat korlátozzon a feltétlenül szükséges és arányos mértékben, „a gyermekek, tanulók köznevelési rendszer keretében történő nevelésének és oktatásának folyamatossága” azonban nem tekinthető ilyen járványügyi-közegészségügyi érdeknek. A járvány elleni védekezés keretében a korábbiakban a jelenléti oktatás felfüggesztésére és online oktatás elrendelésére került sor, az oktatási intézményekben történő oktatás folyamatosságának biztosítása azonban megítélése szerint járványügyi szempontból értelmezhetetlen. Véleménye szerint a Kormány a bíróságtól való hatáskörelvonással, rendeleti úton fosztja meg a pedagógusokat a sztrájk lehetőségétől, visszaél a járványhelyzet miatti veszélyhelyzeti felhatalmazásával.

Mindezek alapján az alábbi kérdésekben kéri írásbeli válaszomat:

1. Álláspontom szerint összhangban van-e az Alaptörvénnyel, és a veszély leküzdésével összefüggő olyan alapjog-korlátozásnak tekinthető-e a Kormány hivatkozott rendelete, amely alkalmas a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére, így megfelel az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek?

2. Tervezem-e, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdésében biztosított joggal élve kezdeményezem az Alkotmánybíróságnál a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát?

Írásbeli kérdését áttekintettem, és jelzem, hogy ezzel egy időben a gyermekek oktatáshoz való jogának a pedagógus sztrájk idején való érvényesülése tárgyában felhívást tettem közzé, amelyben elvi szinten, segítő jelleggel kifejtettem álláspontomat az érintett alapvető jogok védelme, egymással való látszólagos ütközése összetett kérdésében.

Meggyőződésem, hogy a jogállam alapértékeinek tiszteletben tartása és tudatos felvállalása terén a lehető legszélesebb társadalmi egyetértésnek kell kialakulnia. Az el nem vitatható demokratikus alapértékek között kiemelt jelentősége van a gyermeki jogok biztosításának. Az állam működését át kell hatnia annak a követelménynek, hogy a döntések elsődleges szempontjának a gyermekek legjobb érdekének kell lennie.

Az Alaptörvény ennek szellemében nyilvánítja ki, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak biztosítása szükségszerűen állami cselekvést igényel. Az állam feladata olyan intézményrendszer kialakítása és működtetése, amely mindenki számára szavatolja az oktatáshoz való jog érvényesülését, és egyben biztosítja a kötelező oktatásban való részvételt.

A gyermekek oktatáshoz való jogának érvényre juttatásában megkerülhetetlen szerepe van a pedagógusoknak. Nemcsak ismeretek elsajátítását segítik, hanem magatartásmintát is közvetítenek a diákjaik felé. Ezért is fontos, hogy a pedagógusok felelősségteljes hivatásgyakorlását kiemelt társadalmi megbecsülés és méltó anyagi elismerés öveze.

A sztrájk alapjogát érintően az állam feladata kettős: egyrészt védenie kell a sztrájkban részt vevők jogait, hiszen a sztrájkhoz való jog – a sztrájktörvényben meghatározott korlátok között – az Alaptörvényben biztosított jog, amely gazdasági, szociális érdekek védelme érdekében megilleti a munkavállalókat. Másrésztől azonban védenie kell a sztrájkban tevékenyen részt nem vállaló, azt „elszenvedő” állampolgárok jogait is, hiszen a sztrájkjog gyakorlása szükségszerűen az ő alapjogaik korlátozásával járhat.

E két követelmény együttes érvényesülésének biztosítója, hogy a sztrájkra vonatkozó rendelkezések értelmében a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet folytató szolgáltatóknál (mely körbe a köznevelés is beleértendő) a sztrájkjog csak bizonyos feltételek megléte esetén gyakorolható. E korlátozás célja a sztrájkban részt nem vevők alapjogai érvényesülésének minél magasabb szintű garantálása, amelynek eszköze, hogy a munkabeszüntetés idején is biztosítani szükséges az adott szolgáltatás még elégséges szintjét.

A januári pedagógus sztrájk idején a felek nem tudtak megegyezni az elégséges szolgáltatás köréről, ezért ebben a kérdésben a bíróságnak kellett döntenie.

A másodfokú bíróság megállapította, hogy a sztrájk megtartásának időpontjában sem megállapodás, sem jogerős bírósági döntés nem volt a még elégséges szolgáltatás tárgyában, így az ennek hiányában megtartott sztrájk jogellenes volt.

Jogállami keretek között az alkotmányos jogok rendeltetésüknek megfelelően, alkotmányos keretek között érvényesíthetőek. A sztrájkhoz való jog a törvényben meghatározott követelmények maradéktalan betartása mellett gyakorolható, ilyen esetben élvez alkotmányos védelmet. A sztrájkhoz való alkotmányos jogukkal tehát a pedagógusok is csak akkor élhetnek, ha az elégséges szolgáltatások körét jogszabály (törvény, illetve a jelenlegi időszakban veszélyhelyzeti kormányrendelet), a felek megállapodása, ennek hiányában a bíróság jogerős végzése egyértelműen meghatározta. Az elégséges szolgáltatás nyújtásának hiányában nem garantálható, hogy a gyermekek oktatáshoz való joga a sztrájk időtartam alatt is érvényesüljön.

Fentieken túl fel kell hívnom a figyelmet, hogy a határozatlan idejű pedagógussztrájk jogi megítélése a gyermekek oktatáshoz való jogának szempontjából más megítélés alá esik, mint egy rövid, néhány órás figyelmeztető sztrájk.

Erre az elsőfokú bíróság is utalt végzésében: „jelen eljárásban kizárólag a 2 órás figyelmeztető sztrájkra vonatkozóan állapította meg a még elégséges szolgáltatás mértékét, amely nyilvánvalóan eltérő mértékű jog határozatlan időre meghirdetett sztrájkhoz képest”.

Az oktatás a koronavírus járvány idején nagy kihívásokkal küzd. A járványhelyzetre figyelemmel alapvető elvárás, hogy mind a jogalkotó, mind a köznevelési intézmények és pedagógusok a lehető legteljesebb védelmet nyújtsák a fertőzés kockázatával szemben a gyermekeknek.

Az orvostudomány álláspontja szerint a koronavírus terjedése szempontjából kockázati tényező a zárt helyen, egy légtérben való tartózkodás. Így – figyelemmel arra, hogy az idei tanévben már nem online folyik az oktatás – a járvány terjedésének megelőzését szolgálja, hogy ha a gyermekek csak annyi időt töltenek a köznevelési intézményekben, zárt közösségekben, amennyit elkerülhetetlenül szükséges.

A határozatlan idejű sztrájk nem jelenti azt, hogy a gyermekek ezt az időt szabadon otthon tölthetik, hiszen a munkabeszüntetés ellenére ezek a napok jogi értelemben tanítási napnak minősülnek. A gyermekek a sztrájk következtében nem szenvedhetnek hátrányt, vagyis az elmaradt oktatást utólag pótolni szükséges.

A gyermekeknek tehát a sztrájk alatt és az elmaradt oktatás pótlásának idején is a köznevelési intézményben kell tartózkodniuk, vagyis – ha az előírt követelmények átadását, elsajátítását nem lehet másként megoldani, a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezéseinek eleget téve – többlet személyes iskolai jelenléttel kell számolni.

Az Alkotmánybíróság a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatban elvi érveléssel kiemelte azt, hogy veszélyhelyzeti jogrendben az Alaptörvény az alapjogok gyakorlásába kétfajta beavatkozást enged meg. Egyfelől lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, ami lényegében olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható. Ennél enyhébb korlátozásnak minősül, amikor az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatja a jogalkotó egy alapjog gyakorlását. A felfüggesztés vagy korlátozás mindkét esetben legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak, és a rendkívüli jogrend kihirdetésre is került. Az arányosság garanciája – melyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kifejezetten és kényszerítően tartalmaz – ebben a tekintetben tehát az intézkedés fogalmilag határozott időbeliségében valósul meg. A jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak-e, és ezzel párhuzamosan indokolt-e az ilyen jogrend szerinti rezsim alapján az alapjogok korlátozása, valamint milyen mértékű alapjog-korlátozás indokolt (Indokolás [24]).

A veszélyhelyzet idején a légiforgalmi irányításban dolgozók sztrájkjogát tiltó veszélyhelyzeti kormányrendelet kapcsán az Alkotmánybíróság IV/3842/2021. határozatával elutasította az alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ez a veszélyhelyzeti kormányrendelet nem fosztja meg általánosságban a munkabeszüntetés jogától az érintett dolgozókat, hanem ennek a jognak a gyakorlását tiltja a különleges jogrend időtartama alatt. A határozat indokolása visszautalt a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat fentiekben ismertetett megállapításaira. Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése nem szerepel az említett kivételek között, így e jogok gyakorlása – ideértve a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlását is – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

Az Alkotmánybíróság határozata kitért arra is, hogy a munkabeszüntetés, mint az érdekérvényesítés eszköze jogintézményéből következően a „még elégséges szolgáltatás” és a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartása, vagy valamely közfeladatnak a zavartalan ellátása, nem azonos fogalmak. A munkabeszüntetés a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartását akadályozza. Lehet olyan közfeladat, amelynek a zavartalan ellátásához erősebb érdek fűződik általánosságban, mint az érintett dolgozók munkabeszüntetéshez való joga gyakorlásához.

Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy sztrájk joga eleve törvényi korlátok között foglalja magában a munkabeszüntetés jogát, a jognak a gyakorlása a törvényi korlátok között lehetséges.

A sztrájkjog kapcsán érvényesülő korlátok egyik típusa a munkabeszüntetéssel érintett szolgáltatásra van tekintettel, másik típusa az alanyi kört illetően tartalmazhat korlátozó szabályokat. Munkabeszüntetésnél a „még elégséges szolgáltatás” biztosítása nélkül a sztrájk jogellenes.

A fentiekre figyelemmel áttekintettem, hogy Kr. rendelet alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények, jelen esetben a járvány terjedésének elhárítására, enyhítésére.

A Kr. veszélyhelyzeti jellegét az indokolhatja, hogy a jogalkotó olyan szabályokat alkotott, amelyek az elégséges szolgáltatás meghatározásával azt biztosítják, hogy a sztrájk megtartása esetén a lehető legminimálisabbra csökkenjen az az idő, amit az elmaradt oktatás miatt iskolai többletjelenléttel kell pótolni, adott esetben akár a járvány időszakában.

E tekintetben a jogalkotó - álláspontom szerint - az elmaradt nevelési-oktatási feladatok adott esetben jelenléti pótlásával járó járványügyi kockázatokra figyelemmel határozta meg az elégséges szolgáltatások körét.

A pótlás az óvodák esetében nyilván teljesen más értelmezésű, mint az iskolákban. A Kr. ezért előírja, hogy az óvodai foglalkozások megtartása a sztrájk ideje alatt nem szükséges. Az iskolai sztrájk első napjától kezdődően viszont még elégséges szolgáltatásként biztosítani kell (valamennyi tantárgyra vonatkozóan) a tanítási órák 50 %-ának megtartását. Az érettségiző középiskolai osztályok tanulói elmaradt tanóráinak pótlására pedig az idej írásbeli érettségi vizsgák május 2-i időpontja előtt kellene sort keríteni, vagyis azzal kellene számolni, hogy az elhúzódó, határozatlan idejű sztrájk következtében a járványhullám lecsengése előtti időszakban több időt szükséges (hétvégenként, napi tanórákon túl) a köznevelési intézményben tölteniük. A jogalkotó erre figyelemmel írta elő, hogy az érettségiző középiskolai osztályok tanulói számára a kötelező érettségi tantárgyak tekintetében biztosítani kell az érettségi vizsga vizsgaszabályzatában meghatározott felkészítési óraszám 100 %-os megtartását a sztrájk teljes időtartama alatt.

Első kérdésére tehát azt tudom válaszolni, hogy nem állítható az, hogy a Kr. előírásai nincsenek értékelhető összefüggésben a járványügyi védekezéssel, vagyis álláspontom szerint az Alaptörvény 53. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazáson a Kormány nem terjeszkedett túl.

Képviselő Asszony megítélése szerint a Kr. ellehetetleníti a pedagógusok sztrájkhoz való jogát.

Ezzel kapcsolatban megjegyzem, a magyarországi jogi szabályozásról sok tekintetben elmondható, hogy a német jogi megközelítést követi.

A sztrájk esetében azonban ez nem állítható, utalnom kell ugyanis arra, hogy a német alkotmánybíróság döntése szerint¹ alkotmányosnak minősül a közszolgálatot ellátó alkalmazottakként a tanárookra vonatkozó általános, jogszabályban meghatározott sztrájktilalom.

Ahogy arra már az előzőekben hivatkoztam, Magyarországon eddig a jogalkotó a veszélyhelyzetre figyelemmel – tehát kizárólag a veszélyhelyzet fennállása alatt – egyetlen területen, a légitforgalmi irányításban zárta ki a sztrájkot és ezt a tilalmat az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta.

A Kr. a fenti szabályozástól eltérően nem zárta ki a sztrájk lehetőségét, hanem általános jelleggel előírta, hogy a járvány időszakában mi az a szolgáltatási szint, amelyet a gyermekek számára minimálisan biztosítani szükséges. A sztrájkban való részvétel lehetőségétől tehát azon pedagógusok sem esnek el, akik az érettségiző középiskolai osztályok tanulóit a kötelező érettségi tantárgyakra tanítják, hiszen más évfolyamokon nem előírás, hogy az óraszám 100 %-át megtartsák.

Képviselő Asszony úgy látja, hogy az ilyen feltételek közt megtartott sztrájk nem bír majd semmiféle érdekérvényesítő erővel, az súlytalan marad az intézmények működése szempontjából. Ezzel kapcsolatban utalnom kell arra, hogy azon sztrájkok esetében, amelyekben nem jön létre megállapodás a felek között, a bíróság is csak a konkrét helyzet értékelése alapján tudja meghatározni az elégséges szolgáltatás körét. E bírói döntések arról foglalnak állást, hogy milyen szolgáltatást kell a sztrájk alatt is biztosítani ahhoz, hogy ne lehetetlenüljön el a mindennapi élet.

A sztrájk jellegadó sajátossága, hogy a szolgáltatások valamilyen fokú korlátozottságát vonja maga után, hiszen ha nem így lenne, akkor kiüresedne, funkcióját vesztené, mert lényegében észrevehetetlenné válna a munkáltató és a társadalom számára. Ezen túlmenően, általános érvennyel azonban azt nem lehet kijelenteni, hogy a Kr. előírásai alapján tartott sztrájk nem lehet alkalmas valós érdekérvényesítő erő felmutatására.

¹ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 12 June 2018 - 2 BvR 1738/12.

Szükséges megjegyezni azt is, hogy a munkaharc eredményességét nemcsak a szolgáltatások korlátozásának mértéke, hanem számos más tényező is befolyásolja (a résztvevők aránya, a sztrájk társadalmi támogatottsága, nyilvánossága stb.).

E körben – figyelemmel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet meghatározó törvény szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogaira – elengedhetetlenül szükségesnek tartom rögzíteni, hogy a jelen helyzetben a legkiemeltebb szempont a tanuló gyermekek szellemi fejlődésének oltalmazása, ugyanis a sztrájk és ebből következően az oktatás bizonytalan ideig tartó szüneteltetése esetén az ő helyzetük válna a legkiszolgáltatottabbá. Hangsúlyozandó, hogy az oktatásból való kiesés súlyosan negatív hatása nem feltétlenül azonnal, hanem közép vagy hosszú távon jelentkezik.

Megítélésem szerint a Kr. alkalmas arra, hogy a különleges jogrend idején hozzájáruljon a veszélyhelyzet leküzdéséhez, az abban foglalt korlátozás eleget tesz az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.

Egyben tájékoztatom tisztelt Képviselő Asszonyt arról is, hogy az írásbeli kérdés benyújtását követően, 2022. február 22-én a Kormánnyal közös sztrájkbizottságban tárgyaló két szakszervezet, a Pedagógusok Szakszervezete és a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a Kr. Alaptörvény-ellenességének kimondását és megsemmisítését kérték.

Ezzel kapcsolatban felhívom figyelmét arra, hogy az alapvető jogok biztosa a 2012. évtől - az integrált ombudsmani intézmény létrejötte óta – következetesen képviseli azt a gyakorlatot, amely szerint alapjogvédelmi funkciója kiegészítő, „szubszidiárius jellegű” garancia a jogrendszerben, vagyis elsődlegesen akkor lép fel, ha az egyéni jogérvényesítés feltételei hiányoznak. Az utólagos normakontroll indítványozásának hatáskörével az alapvető jogok biztosa jellemzően akkor él tehát, ha más indítványozó nem fordult az Alkotmánybírósághoz

A fentiekre figyelemmel nem látom indokát annak, hogy a Kr. előírásainak felülvizsgálatát kérjem az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság eljárását, valamint a sztrájk fejleményeit figyelemmel kísérem, és a már említett felhívásomban arról tájékoztattam a tervezett sztrájk érintettjeit, pedagógusokat, szülőket, diákokat, hogy ha a munkabeszüntetés kapcsán alkotmányos jogaik sérelmét tapasztalják, akkor lehetőségük van az eljárásomat kérniük.

Bízom abban, hogy a fenti válaszzal elősegíthetem a tájékozódását.

Budapest, 2022. március 1.

Üdvözlettel:

Dr. Kozma Ákos