



SCHIFFER ÉS TÁRSAI ÜGYVÉDI IRODA

az Alkotmánybíróság részére

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 0 0 5 4 0 - 0 / 2022	
Érkezett: 2022 FEBR 23.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 2 db	

Aluljegyzett dr. Schiffert András ügyvéd (Schiffert és Társai Ügyvédi Iroda; [redacted])

[redacted] a

mellékelten csatolt meghatalmazások alapján a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (székhely: [redacted])

[redacted] és Pedagógusok Szakszervezete (székhely: [redacted])

[redacted]

[redacted] Indítványozók (mint az egyedi ügyben az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül jogsérelmet szenvedett szervezetek) képviselőjében eljárva az Alaptörvény 24.cikk (2) bek. c, pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bek. alapján a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelettel szemben

a l k o t m á n y j o g i p a n a s z t

nyújtok be, amelynek keretében kérem, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (továbbiakban: támadott jogszabály) Alaptörvény-ellenességét, s azt semmisítse meg, alábbi indokaim alapján.

A támadott jogszabály 2022. február 12. napján lépett hatályba (Abtv. 30.§ /1/ bek. második fordulat).



A támadott jogszabály az Alaptörvény 53. cikk (1)-(2) bek. kétszeres megsértésével, emiatt az I. cikk (3) bek. első mondata megszegésével került megalkotásra és sérti az Indítványozók Alaptörvény XVII. cikk (2) bek.-ben biztosított jogát.

Indokolás:

I.

Az Abtv. 26.§ (2) bek. szerinti eljárás megalapozottsága

1., Az Abtv. 26. § (2) bek. alapján -az (1) bekezdéstől eltérően- az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bek. így fogalmaz: *„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.”* Indítványozók munkavállalók szervezeteinek minősülnek, a 2012. évi I. tv. (Mt.) XXI. fejezetének megfelelően. Indítványozók kérelmezőkként 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.

2., Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bek.-ben szereplő „törvényben meghatározottak szerint” fordulat a sztrájkra szóló 1989. évi VII. tv.-re (Sztrájkvtv.) utal, mely meghatározza az alaptörvényi passzusban biztosított sztrájkjog gyakorlásának törvényi feltételeit, korlátait. Ilyen korlát a „még elégséges szolgáltatás” intézménye, melyről a Sztrájkvtv. 4.§ (3) bek. Indítványozók esetében irányadó rendelkezése így szól: *„Törvényi szabályozás hiányában a sztrájkot megelőző egyeztetés során kell a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről megállapodni; ebben az esetben a sztrájk akkor tartható meg, ha a felek a megállapodást megkötötték, vagy ennek meghíúsulása esetén bármelyikük kérelmére a munkaügyi perben eljáró bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.”* A támadott jogszabály tárgyi hatályát az 1.§ (1) bek. úgy

szabja meg, hogy a még elégséges szolgáltatásként a (2)-(9) bekezdésben meghatározott szolgáltatásokat kell biztosítani a sztrájkkal érintett köznevelési intézmények vonatkozásában. A támadott jogszabály leszűkíti a Sztrájkvt. 4.§ (3) bek.-ben írott egyeztetési tárgyalás és az esetleges nemperes eljárás mérlegelési lehetőségét: azokat megelőzve állapítja meg a még elégséges szolgáltatás feltételeit. **Tekintettel arra, hogy a „még elégséges szolgáltatás” intézménye eleve az Alaptörvény XVII. cikk. (2) bek.-ben biztosított sztrájkjog korlátját jelenti, annak jogszabályi, tehát az egyeztető felek akaratától és a bírósági eljárástól független meghatározása a sztrájkjog további korlátozását jelenti (kiüresíti az egyeztető tárgyalást és az esetleges nemperes eljárást) és így Indítványozók oldalán közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet.**

3., Indítványozók 2022. március 16. napjára újra sztrájkot hirdettek. Mivel a támadott jogszabály éppen az előzetes egyeztetési tárgyalást és az esetleges nemperes eljárást megelőzve állapítja meg a még elégséges szolgáltatás feltételeit, az így keletkezett -fentebb kifejtett- jogsérelem orvoslására jogorvoslati eljárás nincsen, az fogalmilag kizárt.

4., A támadott jogszabály 2022. február 11. napján került kihirdetésre, a 3.§ így rendelkezik: " (1) Ez a rendelet - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a kihirdetését követő napon lép hatályba. (2) A 4. § az e rendelet kihirdetését követő 15. napon lép hatályba."

II.

Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bek.-ben biztosított sztrájkjog vonatkozó alkotmányos tartalma

5., Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bek. így rendelkezik: *„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 alaptörvényi rendelkezés utolsó fordulata szól a sztrájkjogról, melyet kollektív jogként azonosít és munkavállalók, munkaadók, valamint szervezeteik (e körbe tartoznak Indítványozók) egyaránt biztosít. A „törvényben meghatározottak szerint” fordulat a Sztrájkvt. -re utal, mely meghatározza az alaptörvényi passzusban biztosított sztrájkjog gyakorlásának törvényi feltételeit, korlátait.

6., Az Alaptörvény 28. cikk második mondata így szól: „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.” A sztrájkjog alkotmányos tartalmának meghatározásánál tehát figyelembe kell vennünk a Sztrájkvtv. indokolásának vonatkozó részeit is. Az általános indokolásnak két idevágó, releváns megállapítása van: a sztrájkjogra és annak gyakorlására vonatkozó szabályokat a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával és egyéb nemzetközi egyezményekkel összhangban állapítja meg, továbbá az itt nem rendezett kérdésekben (pl. a személy- és vagyonvédelem biztosítására sztrájkbizottság alakítása) a megfelelő eljárást a munkáltatói szervezeteknek, illetőleg a szakszervezeteknek a sztrájkjog gyakorlására vonatkozó belső szabályzata, valamint a gyakorlat alakíthatja ki. Az 1.§-hoz fűzött indokolás megállapítja: „A sztrájk kezdeményezésének joga a dolgozók gazdasági, szociális érdekei érvényesítésének előmozdítását és védelmét szolgálja.” **A 2.§-hoz fűzött indokolás szerint, a Sztrájkvtv. a dolgozók közösségének és a szakszervezetnek -így Indítványozóknak- is biztosítja a sztrájk kezdeményezésének jogát. A 4.§-hoz fűzött indokolás a még elégséges szolgáltatás biztosítását egyértelműen a sztrájkjog korlátjaként jelöli meg, majd kifejti: „A „még elégséges szolgáltatás teljesítése” fogalma a jogszabályban nem határozható meg.”**

7., A 30/2012. (VI. 27.) AB határozat a 88/B/1999. AB határozatban foglaltakat felidézve megállapította: „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.” Majd ezt a konkrét ügyre így interpretálta: „Alaptörvényben foglalt jog lévén azonban a szabályozás nem korlátlan: a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak valamely Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében, azzal arányosan van helye.” A IV/3842/2021. AB. határozat rögzíti, hogy a „még elégséges szolgáltatás” és a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartása, vagy valamely közfeladatnak a zavartalan ellátása, nem azonos fogalmak, az a munkabeszüntetés, mint az érdekérvényesítés eszköze jogintézményéből következik: „A munkabeszüntetés a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartását akadályozza.”

8., A sztrájkjog¹ a sztrájkjog lényeges tartalmát így ragadja meg: „A sztrájkjognak – mint alapjognak a lényegét az adja, hogy a munkavállalók közösen, kollektív módon nyomást gyakorolnak a munkáltatóval szemben valamely felmerült érdekkonfliktus miatt.” Az² 1992-es Magyar Jogi Lexikonban a sztrájk fogalma így szerepel: „A munkavállalók részéről történő munkabeszüntetés, amelyre akkor kerül sor, ha érdekeiket, főleg bérköveteléseiket a munkáltatókkal szemben nem tudják másként érvényesíteni.” Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO) ugyancsak a szakirodalomban felidézett³ definíciója szerint a sztrájk a munkavállalók egy vagy több csoportja, illetve a szakszervezet által kezdeményezett, a munkavállalók közös gazdasági és szociális érdekének biztosítására szolgáló, időleges munkabeszüntetés annak érdekében, hogy a munkavállalók kikényszerítsék valamilyen követelésük teljesítését, illetve ellenállásukat fejezzék ki valamivel szemben vagy így nyilvánítsák ki sérelmüket, esetleg más munkavállalókat támogassanak követeléseikben vagy szolidaritást vállaljanak azokkal sérelmeikben. A szakirodalmi komparatív elemzés megállapítja továbbá⁴: „A még elégséges szolgáltatások tekintetében – amint azt az egyes országok elemzésénél láttuk – az államok nem határozzák meg pontosan a még elégséges szolgáltatás fogalmát, csupán általános jelleggel fogalmazzák meg az ehhez kapcsolódó elvárásaikat.”

9., A sztrájkjog kollektíven gyakorolható alapvető jog. „Az alkotmányjogi szakirodalom alapján a sztrájkjog elválaszthatatlan kötelékben áll az első generációs gyülekezési joggal és egyesülési joggal, azok körében élvez alkotmányos védelmet”⁵ Ebből kiindulva, továbbá a vonatkozó alkotmányos szabályozás lényegi azonossága miatt (13/2013. (VI. 17.) AB határozat), érdemes felidézni a gyülekezési jog lényegi tartalmának érvényesíthetőségéről szóló 4/2007. (II. 13.) AB határozatot: *„A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémitásának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal,*

¹ A sztrájkjog összehasonlító jogi elemzése egyes európai államokban (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021.) http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2021/08/MFI_A-SZTRAJKJOG.pdf

² Pomogyi László (szerk.): Magyar Jogi Lexikon (Unió Kiadó, Budapest, 1992.)

³ A sztrájkjog összehasonlító jogi elemzése egyes európai államokban (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021.) http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2021/08/MFI_A-SZTRAJKJOG.pdf

⁴ uo.

⁵ uo.

hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre. Ehhez nélkülözhetetlenek az Ör. vizsgált rendelkezése szerint csak a közterület tulajdonosának hozzájárulásával alkalmazható eszközök, azaz a gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül. Ezek használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.”

10., A sztrájk a munkaharc egyik eleme: ezzel az eszközzel a munkavállalók (szervezeteiken keresztül) munkájuk nélkülözhetetlenségére hívják fel a figyelmet és így akarnak magasabb bérezést, jobb munkakörülményeket kiharcolni. A sztrájkjog gyakorlása éppen ezért akkor tölti be alkotmányos rendeltetését, ha a munkaadó rendeltetésszerű működését megzavarja, fennakadáshoz vezet: így nyer értelmet a kollektív nyomásgyakorlás, mint a sztrájkjog lényegi eleme. **Ha a sztrájkjog gyakorlása csak úgy képzelhető el, hogy az nem okoz fennakadást a munkaadónál, nem zavarja meg a megszokott munkaadói üzemmenetet, tehát észrevétlen marad a sztrájkolóok külvilágában: a sztrájkjog lényeges tartalma kerül korlátozásra, hiszen éppen annak nyomásgyakorló funkciója vész el.**

11., A még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége más alkotmányos érdekek, célok érdekében valóban korlátozza a sztrájkjog gyakorlásának nyomásgyakorló erejét. Azonban 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.

12., Az Alaptörvény I. cikk (3) bek. első mondata így szól: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” A XVII. (2) bek.-ben biztosított alapvető jog gyakorlására vonatkozó szabályokat tehát törvényben kell megállapítani.

III.

A támadott jogszabály alkotmányjogi státusza

13., A támadott jogszabály tartalma a következő:

„1. § (1) A gyermekek, tanulók köznevelési rendszer keretében történő nevelésének és oktatásának folyamatossága, valamint a járványügyi intézkedések hatékony végrehajtása érdekében a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) ideje alatt a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 4. § (2) bekezdése szerinti még elégséges szolgáltatásként a (2)-(9) bekezdésben meghatározott szolgáltatásokat kell biztosítani a sztrájjal érintett, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése szerinti köznevelési intézménnyel (a továbbiakban: köznevelési intézmény) jogviszonyban álló gyermekek, tanulók vonatkozásában.

(2) A sztrájjal érintett köznevelési intézményekben a gyermekek, tanulók felügyeletét az alábbiak szerint kell biztosítani:

a) minden, a sztrájjal érintett munkanapon reggel 7 óra és iskolák esetében 16 óra, általános iskola esetében 17 óra, óvodák esetében 18 óra között,

b) abban a köznevelési intézményben, ahol a gyermek, tanuló a jogviszonyánál fogva nevelésben, oktatásban részesül,

c) a járványhelyzetre tekintettel oly módon, hogy minden gyermek, tanuló csak azokkal a társaival tartózkodhat egy helyiségben a felügyelet biztosítása során, akikkel a sztrájkot megelőzően is a járványügyi intézkedések betartásával együtt lehet, a különböző csoportokba, osztályokba tartozó gyermekek, tanulók keveredését, a járvány terjedésének megelőzése érdekében a sztrájk alatt lehetőség szerint el kell kerülni, továbbá a felügyeletet lehetőleg abban a helyiségben kell biztosítani, ahol a gyermekek, tanulók a sztrájkot megelőzően is tartózkodtak,

d) minden csoportban, osztályban legalább egy, szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógusnak, pedagógusnak, gyógypedagógusnak, kollégiumi nevelőnek, oktatónak vagy (gyógy)pedagógiai asszisztensnek rendelkezésre kell állnia, és

e) a felügyelet időtartama alatt az időjárási körülményektől függően, lehetőség szerint délelőtt és délután 1-1 óra szabad levegőn való tartózkodást kell biztosítani a gyermekek, tanulók számára az elkülönítési követelmények figyelembevételével.

(3) A sztrájjal érintett köznevelési intézményekben a felügyelet ideje alatt biztosítani kell a gyermekek, tanulók számára az étkeztetést a közétkeztetési, egészségügyi, szakmai

szabályok betartásával, a sztrájk előtti időszakra jellemző, megszokott helyen, módon, alkalommal és időpontokban.

(4) Az óvodai foglalkozások megtartása a sztrájk ideje alatt nem szükséges.

(5) Az érettségiző középiskolai osztályok tanulói számára a kötelező érettségi tantárgyak tekintetében biztosítani kell az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendeletben meghatározott felkészítési óraszám 100%-os megtartását a sztrájk teljes időtartama alatt.

(6) Az (5) bekezdés hatálya alá nem tartozó tanulók számára a sztrájk első napjától kezdődően még elégséges szolgáltatásként biztosítani kell (valamennyi tantárgyra vonatkozóan) a tanítási órák 50%-ának megtartását.

(7) A kollégiumi ellátás vonatkozásában biztosítani kell, hogy a tanulók a sztrájkot megelőző elhelyezésük szerint részesüljenek teljes ellátásban (lakhatás, felügyelet, étkeztetés).

(8) A sajátos nevelési igényű gyermekek esetében a gyermekek életének, testi és lelki épségének megóvása érdekében biztosítani kell a sztrájkot megelőzően fennállt körülmények között és helyszínen a szakmai szabályoknak megfelelő, változatlan személyek által nyújtott ellátást (ideértve valamennyi foglalkozást, fejlesztést és felzárkóztatást).

(9) Ha a sztrájk ideje alatt jogszabályon alapuló rendszeres fogászati, szemészeti vagy általános szűrővizsgálat esedékes, azon a gyermekek, tanulók részvételét biztosítani kell.

2. § A veszélyhelyzet ideje alatt a jogszerűtlen vagy jogellenes sztrájjal kapcsolatosan hozott bírósági döntéssel szemben 60 napon belül lehet felülvizsgálati eljárást kezdeményezni. Amennyiben a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntéssel szemben felülvizsgálati eljárásra kerül sor, akkor a felülvizsgálati eljárásban hozott döntésig egyedi ügyekben a jogszerűtlen vagy jogellenes sztrájjal kapcsolatosan hozott bírósági döntésre nem lehet hivatkozni, a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntéssel összefüggő törvényi határidők a felülvizsgálati eljárásban meghozott döntés közlését követő napon kezdődnek. Amennyiben felülvizsgálati eljárás benyújtására nem kerül sor, vagy azt visszavonják, akkor a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntéssel összefüggő törvényi határidők a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lejártát követő napon vagy - amennyiben ez későbbi - a visszavonást követő napon kezdődnek.

3. § (1) Ez a rendelet - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 4. § az e rendelet kihirdetését követő 15. napon lép hatályba.

4. §

5. § A 2. §-ban foglaltakat azon, a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntésre is alkalmazni kell, amelyben a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő e rendelet hatálybalépése napján még nem telt le.”

A támadott jogszabály hatályosulása esetén, az Indítványozók által esetlegesen szervezett sztrájk a munkáltató működésében legfeljebb minimális fennakadást okoz, a sztrájkban résztvevők külvilága számára érzékelhetetlen lesz, így a sztrájk jog nyomásgyakorló, ellenállási funkcióját nem tudja betölteni.

14., Az Alaptörvény 28. cikk második mondatára figyelemmel, fel kell idézzük a támadott jogszabály Indokolások Tárában közzétett előterjesztői indokolását: „A legutóbbi sztrájk – a bíróság által is megállapított módon – jogellenes volt. A Kormány számára a gyermekek és a szülők a legfontosabbak, az oktatásnak a családok érdekét kell szolgálnia. A gyermekek érdekében, a járványügyi előírások érvényesítéséért, valamint az iskola és a szülők közötti terhek arányos megosztása érdekében szükséges egy újabb jogellenes sztrájk megelőzése és a még elégséges szolgáltatás feltételeinek egyértelmű, jogszabályi meghatározása.”

15., A támadott jogszabály preambulumban „az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára, a 4. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján” történő jogalkotásra hivatkozik. Az 1. § (1) bek. bevezető fordulata a jogszabály időbeli hatályát a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet idejére szabja meg.

16., Az Alaptörvény 54. cikk (1) bek. valóban lehetővé teszi különleges jogrendben a sztrájk jog I. cikk. (3) bek.-ben meghatározott mértéken túli korlátozását. Csakhogy ez egy „lehetőség”, keretjellegű norma a jogalkotó számára, valamennyi különleges jogrend-típusra. A támadott jogszabály kibocsátásánál hivatkozott veszélyhelyzet szabályozása nem él a keretjellegű normában biztosított lehetőséggel.

17., A támadott jogszabály preambulumban is felidézett Alaptörvény 53. cikk (1) bek. így rendelkezik: „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében

veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.” Az alkotmányozó tehát eleve a veszélyhelyzeti jogrendet is az okot adó esemény (pl. járvány) következményeinek az elhárításához köti. A (2) bek. -melyet a támadott jogszabály preambuluma alkotmányos felhatalmazásként megjelöl- értelmében: „A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” Az Alaptörvény ennek megfelelően nem általában biztosítja még veszélyhelyzetben sem a rendkívüli intézkedések lehetőségét: csak olyan rendkívüli intézkedést vezethet be a Kormány, amelyet sarkalatos törvény meghatároz. A „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” fordulat -ahogyan arra ugyancsak a támadott jogszabály preambuluma hivatkozik – a 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.), mint sarkalatos törvény 51/A. §-t jelöli, tehát **a Kat. 51/A.§ jelenti a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás alkotmányos kereteit.**

18., A Kat. megalkotásával a jogalkotó kétfajta rendkívüli intézkedés bevezetésére adott lehetőséget a Kormány számára. A Kat. 47-51. §-a tételesen és konkrétan felsorolja azokat a rendkívüli intézkedéseket, amelyeket a Kormány veszélyhelyzetben bevezethet, míg a Kat. 51/A. §-a jelenlegi járványveszélyre figyelemmel, kiegészítő jelleggel egy általános felhatalmazást ad a Kormány számára. A Kat 47-51. §-a nem határoz meg tartalmi korlátot a Kormány rendkívüli intézkedéseivel szemben, azonban a Kat. 51/A. §-a igen. A Kat. 51/A.§ így szól: „(1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben - a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl - az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. (2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.” A Kat 51/A. § (1) bek. tehát – az Alaptörvény 53. cikk (1) bek.-el összhangban- célhoz köti a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotást, a (2) bek. második fordulata a célhoz kötöttséget konkretizálja. A (2) bek. pedig a Kat. 51/A. §-a szerinti, általános felhatalmazás vonatkozásában veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás esetén fenntartja a

szükségesség és arányosság Alaptörvény I. cikk (3) bek. szerinti követelményét. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a Kormány a Kat. 51/A. §-a alapján hoz veszélyhelyzeti rendeletet, de ennek során megsérti a Kat 51/A. §-a szerinti korlátokat, akkor túllépi a számára az Alaptörvény 53. cikkében biztosított különleges jogrendi hatáskört, ami az Alaptörvény 53. cikkének sérelmére vezet.

19., A támadott jogszabály a még elégséges szolgáltatásokat határozza meg köznevelési intézményekben tartott sztrájkok esetén -a Sztrájkvtv. 4.§ (3) bek. szabályozását leszűkítve- úgy, hogy mindössze az 1.§ (2) bek. c, pontjában szereplő rendelkezések mutatnak közvetlen összefüggést a veszélyhelyzeti céllal, ezen kívül pedig mindössze a (2) bek. e, pontjába és a (3) bek.-be foglalt rendelkezések mutatnak még részleges és közvetett összefüggéseket a veszélyhelyzeti céllal. Azonban a közvetlen összefüggést mutató, valamint a közvetett és részleges összefüggést mutató rendelkezések is kivétel nélkül olyan élethelyzeteket szabályoznak, amelyek nem specifikusan sztrájkhelyzetre jellemzően, azok a 2011. évi CXCV. tv.-ben leírt valamennyi tanítási szünetre ráhelyezhetők.

20., Az Indokolások Tárában közzétett előterjesztői indokolás maga is csak kisebb részt hivatkozik járványügyi előírások érvényesítésére, nagyjából a járványhelyzettől függetlenül is fennálló közpolitikai célokat fogalmaz meg. Az előterjesztői indokolás maga is elismeri, hogy a korábbi sztrájk a bírói fórumon jogellenesnek bizonyult. Az „újabb jogellenes sztrájk” megelőzése jogalkotási eszközzel meglehetősen tautologikus indokolása egy jogszabálynak.

IV.

Az Alaptörvény-ellenes jogsérelem

21., „Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog gyakorlásának a felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3)

bekezdéséből levezethető követelményeknek.” (IV/3842/2021. AB határozat). A támadott jogszabály akkor marad az Alaptörvény 53. cikk (1)-(2) bek. -és utóbbi felhatalmazása folytán a Kat. 51/A.§- keretei között, ha rendelkezései közvetlen, tartalmi összefüggésben állnak a járványügyi intézkedések érvényesítésével, azok nem általában tanítási szünetekben, hanem kifejezetten sztrájkhelyzetben szükségesek és egyebekben is igazolható, hogy a sztrájkjog korlátozására a járványhelyzet kezelése, felszámolása érdekében feltétlenül szükséges és arányos mértékben kerül sor. Álláspontunk szerint, fentiek alapján, a támadott jogszabály megalkotására az Alaptörvény 53. cikk (1)-(2) bek. megsértésével került sor azért, mert a **támadott jogszabály – előterjesztői indoklására is figyelemmel -döntő mértékben semmilyen összefüggést nem tartalmaz a humánjárvány megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával, továbbá egyáltalán nem tartalmaz összefüggést a köznevelési intézményben tartott sztrájk és a járványhelyzet között.**

22., A Kat. 51/A.§ (2) bek. -ben megállapított szükségességi és arányossági követelmény értelmezésre felhívhatjuk az Alaptörvény I. cikk (3) bek. értelmezésénél irányadó gyakorlatot: *„Az Alaptörvény I. cikke az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével szövegszerűen megegyezik annyiban, miszerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondta, hogy alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatta. A korlátozás további követelményeit viszont az Alkotmánybíróság fogalmazta meg az ún. alapjogi tesztben, melynek lényege, hogy az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alaptörvény lényegében ezt az értelmezést követi, amikor akként rendelkezik, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni*

kívánt céllal arányosan korlátozható.” (30/2012. (VI. 27.) AB határozat). A támadott jogszabály, a még elégséges szolgáltatás pontos tartalmának jogszabályi, a felek egyeztetését és a nemperes eljárást megelőző meghatározása, a sztrájkjog lényeges tartalmának, nyomásgyakorló funkciójának korlátozásával jár, azt a külvilág számára érzékelhetetlenné teszi anélkül, hogy a sztrájkjog gyakorlása és a járványügyi előírások érvényesítése közötti összefüggés a támadott jogszabályban -annak előterjesztői indoklására is figyelemmel- kimutatható lenne. A sztrájkjog lényeges tartalmának korlátozásra a támadott jogszabállyal másik, kényszerítő alkotmányos érdek, alkotmányos cél igazolása nélkül, önkényesen kerül sor, így a támadott jogszabály nem felel meg a Kat. 51/A.§-ban felállított követelménynek és ezért az Alaptörvény 53. cikk (2) bek.-be ütközik.

23., Mivel az Alaptörvény XVII. cikk (2) bek.-ben biztosított alapvető jogot a támadott jogszabály az Alaptörvény 53. cikk (1)-(2) bek.-ben meghatározott alkotmányos keretek kétszeres túllépésével korlátozza, így megszegi az Alaptörvény I. cikk (3) bek. első mondatába foglalt előírást és -fentiek alapján- egyebekben is az Indítványozók Alaptörvény XVII. cikk (2) bek.-ben írott sztrájkjogának szükségtelen és -mivel a rendeltetésszerű működés fenntartását eredményezi- aránytalan korlátozásához vezet.

Budapest, 2022. február 22.

Tisztelettel:

[Redacted signature block]

Indítványozók képviselőjeként,

dr. Schiffer András, ügyvéd

[Redacted signature block]



