



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/540-6/2022	
Érkezett: 2022 MÁJ 05. Elenhorics	
Peldány: 1	Készlet: 1
Melléklet: 0 db	

Iktatószám: XX-AJFO/113/2022.
Hivatkozási szám: IV/540-5/2022

[REDACTED]
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos megkeresés (pedagógus sztrájk; még elégséges szolgáltatás)

Tisztelt [REDACTED]

Köszönettel vettem kézhez a tárgybeli ügyben küldött megkeresését, amellyel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom.

A tárgyban jelzett ügyben az indítványozók – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján – a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

A Korm. rendelet ellen IV/540/2022. ügyszámon benyújtott alkotmányjogi panasz (a továbbiakban: indítvány) kapcsán állásfoglalásomat – a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 92. § (1) bekezdés 8. pontja és 100. § (2) bekezdése alapján az emberi erőforrások miniszterével, mint a Kormány oktatásért felelős tagjával történt egyeztetést követően – az alábbiakban foglalom össze.

I. Az indítvány befogadhatósága

Véleményem szerint az indítvány jogorvoslati lehetőség hiányára vonatkozó hivatkozása nem helytálló, ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indítható kivételes alkotmányjogi panasz előterjesztésének tárgybeli ügyben nem lenne helye, amely az alkotmányjogi panaszkezdemenyezés végzésben történő visszautasítását vonhatja maga után az Abtv. és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozata szerint. Ezt támasztja alá, hogy az indítványozók a Fővárosi Törvényszék előtt nemperes eljárást indítottak a még elégséges szolgáltatás megállapítása iránt, amelynek keretében kérték a Fővárosi Törvényszéket, hogy mellőzze a Korm. rendelet alkalmazását, és kezdeményezze az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll eljárását a Korm. rendelet Alaptörvénybe ütközése miatt. A Fővárosi Törvényszék a nemperes eljárást 22.Mpk.705.042/2022. számon lefolytatta, az indítványozók kérelmét érdemben elutasította. Megjegyzem, hogy az indítványozók a panaszindítványukat még az előtt terjesztették elő, hogy a 22.Mpk.705.042/2022. számú nemperes eljárásban jogerős döntés született volna.

Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis az indítvány befogadása és érdemi vizsgálata mellett döntene, az alábbiakban fejtem ki a támadott jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangja melletti érveimet.

II. Előzmények

1. A COVID-19 koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetben tantermen kívüli, digitális munkarendben működtek az általános iskolák 2020. március 16-tól 2020. június 15-ig, majd 2021. március 8-tól alsó tagozaton 2021. április 19-ig, felső tagozaton pedig 2021. május 10-ig, a középiskolák pedig 2020. november 11-től 2021. május 10-ig. A rendszerszintű átállásokon túl, ha egy osztályban jelentkezett a koronavírus-fertőzés, akkor az adott osztályt helyezték át jellemzően 5-7 napra tantermen kívüli, digitális munkarendre.

A gyakorlati tapasztalatok fényében a tantermen kívüli, digitális oktatás abban az időszakban, amikor a pandémiás helyzet súlyossága szükségessé tette, időlegesen képesnek bizonyult pótolni a hagyományos tantermi oktatást. Pedagógiai szempontból azonban megállapítható, hogy a tantermen kívüli, digitális oktatás nem lehet a hagyományos tantermi oktatás alternatívája, mert hosszú távon nem fenntartható, mivel kevésbé hatékony az ismeretek átadása, számonkérése, különösen a nevelés részét képező szociális készségek, képességek fejlesztése szempontjából, amely a társas kapcsolatok rendszerességét feltételezi.

A tantermen kívüli, digitális munkarendre történő átállás a meglévő tapasztalatok szerint a sajátos nevelési igényű tanulóknál, továbbá a hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű diákoknál okozott komolyabb kihívásokat, amelyek lehettek pedagógiai természetűek, de fakadhattak a szükséges technikai háttér (pl. szélessávú internet elérés hiánya vagy akadozása) hiányosságaiból is.

A köznevelésben tanulók tanulmányi eredményeit közvetlenül befolyásoló helyzetekben a bekövetkezett hátrányok tehát fokozottan jelentkezhetnek e tanulók esetében.

A hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű tanulók nem minden esetben tudtak megbirkózni azzal a többletterheléssel, amelyet a tanuláshoz szükséges digitális feltételrendszer alkalmazása, ismerete jelentett, különösen az általános iskola alsó tagozatán tanulók tekintetében. Napi szinten találkoztak különböző nehézségekkel, mivel a tanuláshoz szükséges feltételek és eszközök (pl. Információs és kommunikációs technológiai eszközök megléte, internet hozzáférés, tanulói digitális készség digitális információk feldolgozására) a mindennapi tanuláshoz nem vagy csak korlátozott mértékben álltak rendelkezésükre. A köznevelési intézmény nem minden esetben tudta bevonni az ilyen hátrányos helyzetű tanulókat az online távoktatásba, akik így önhibájukon kívül nem, vagy nem elegendő mértékben tudtak részt venni az online megtartott órákon.

2. Az előzőekből következően a COVID-19 koronavírus-járvány okozta gazdasági és társadalmi válság kárainak elhárítása, mérséklése érdekében amint a pandémiás helyzet lehetőségessé tette, a kormányzat és a köznevelési intézmények minden erőfeszítést megtettek annak érdekében, hogy az általános és középiskolák vissza tudjanak állni a jelenléti, tantermi oktatásra a gyermekek Alaptörvényben biztosított művelődéshez és egészséges szellemi fejlődéshez való jogának teljesebb biztosítása érdekében.

3. Az indítvány által támadott Korm. rendelet a köznevelés területén arról rendelkezik, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet] szerinti veszélyhelyzet ideje alatti esetleges pedagógussztrájk során mi minősül a sztrájkra szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájkvtv.) szerinti még elégséges szolgáltatásnak. A Korm. rendelet értelmében minden intézményben biztosítani kell a gyermekfelügyeletet. A sztrájkkal érintett munkanapokon reggel 7 óra és iskolák esetében 16 óra, általános iskola esetében 17 óra, óvodák esetében 18 óra között kell felügyelni a gyerekekre, és minden csoportban, osztályban legalább egy, szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógusnak, pedagógusnak, gyógypedagógusnak, kollégiumi nevelőnek, oktatónak vagy (gyógy)pedagógiai asszisztensnek rendelkezésre kell állnia. A tanórák tekintetében az érettségiző középiskolai osztályok tanulói számára biztosítani kell a kötelező érettségi tantárgyak (magyar nyelv és irodalom, matematika, történelem, élő idegen nyelv) 100%-ának megtartását a sztrájk teljes időtartama alatt, a többi tanuló számára pedig a tanórák 50%-ának megtartása kötelező valamennyi tantárgyra vonatkozóan. A Korm. rendelet meghatározza ezek részleteit is, ideértve például az egy helyiségben tartózkodó gyermekekre, tanulókra vonatkozó előírásokat.

Mint ismeretes, 2022. január 31-én a pedagógusok sztrájkbizottsága szervezésében figyelmeztető sztrájkra került sor, és 2022. március 16-tól határozatlan időre szóló sztrájk folytatását helyezték kilátásba. A figyelmeztető sztrájk vonatkozásában a bíróság jogerősen megállapította, hogy az – a még elégséges szolgáltatásról történt megállapodás, ennek hiányában erről szóló jogerős bírósági döntés hiányában – jogellenes volt. A figyelmeztető sztrájkot követő időszakban, több intézményben ún. „polgári engedelmességnek” minősített, lényegében a Sztrájkvtv. figyelmen kívül hagyásával tartott, és így jogsértő munkabeszüntetésre került sor.

Az indítvány szerint a Korm. rendelet az Alaptörvény 53. cikk (1)-(2) bekezdésének kétszeres megsértésével, emiatt az I. cikk (3) bekezdésének megszegésével került megalkotásra és sérti az

indítványozók Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében biztosított sztrájkhoz való jogát. Az indítványban foglaltak – a következőkre tekintettel – meglátásom szerint nem megalapozottak.

III. A veszélyhelyzeti rendeletalkotás indokai

1. Az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerint „[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. 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 54. cikk (1) bekezdése csak annyit tartalmaz, hogy „[k]ülönleges 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”. Ezt a rendelkezést összevetve az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésével, amely értelmében „[a] Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”, nem vonható le az a következtetés, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése kizárólag a különleges jogrend körébe tartozó veszélyhelyzetet kihirdető jogszabályra vonatkozna. Ellenkezőleg, valamennyi, a veszélyhelyzet alatt hozott kormányrendeleti szabályozásra vonatkoztatható. Nem alaptörvény-ellenes tehát, hogy nem a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló, hanem a támadott Korm. rendelet tartalmazza a sztrájkjog korlátozásával kapcsolatos rendelkezéseket.

A Korm. rendelet az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében adott felhatalmazással – azaz a sztrájk alapvető joga teljes felfüggesztésének lehetőségével – nem él, hanem csak korlátozza azt, a még elégséges szolgáltatások mértékét szabályozza oly módon, hogy az egyensúly a tanuláshoz való jog és a sztrájkjog között biztosított legyen.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[e]lsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. (...) Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja (...) Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. (...) Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a járványügyi védekezés során a Kormány feladata annak eldöntése, hogy milyen intézkedések célszerűek.” {23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás: [28], [35]}

Az Alkotmánybíróság határozataiban [15/2021. (V. 13.) AB határozat, 23/2021. (VII. 13.) AB határozat] az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből, továbbá a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.)

51/A. § (2) bekezdéséből arra a következtetésre jutott, hogy ebben az esetben (tehát amikor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján a testület által korábban kimunkált általános alapjog korlátozási teszt nem alkalmazható) elvárás a törvényhozótól, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések a veszély elhárításához szükségesek és a veszéllyel arányosak legyenek. E korlátozással kapcsolatos követelmények az alábbiak:

- Az alapjog korlátozására csak ideiglenesen kerülhet sor, alkotmányos elvárás, hogy a korlátozások a lehető legrövidebb ideig érvényesüljenek. Ez megvalósul azáltal, hogy a Korm. rendelet a veszélyhelyzet megszűnéséig marad hatályban [Korm. rendelet 4. §].
- Az alapjog felfüggesztésére csak a veszélyhelyzettel összefüggő legitim célból kerülhet sor („szükségesség”). A koronavírus-világjárvány, illetve ennek leküzdése önmagában legitimnek tekinthető, legitim cél megléte a koronavírus-világjárvány leküzdésével kapcsolatban ab ovo fennállónak tekinthető, hiszen a veszélyhelyzettel szembeni védekezés, a kockázatok minimalizálása az állam kiemelkedő alkotmányos célja. Az Alkotmánybíróság kimondta: annak eldöntése, hogy a veszélyhelyzet leküzdéséhez mi szükséges, célszerűségi kérdés, amelynek mérlegelése a Kormány hatáskörébe tartozik. A jelen pandémiás helyzetben a veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályozás szükségessége vitathatatlanul fennállt.
- Az alapjog-korlátozás tárgyi hatályának terjedelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy csak olyan mértékű korlátozások engedhetők meg, amelyek a veszély leküzdéséhez szükségesek, illetve alkalmasak, vagyis a veszélyhelyzettel össze nem függő intézkedések nem vezethetők be. Azon intézkedések tekinthetők a „veszélyhelyzet leküzdéséhez szükséges” intézkedéseknek, amelyek a veszéllyel arányosak: az adott tárgykörben más jogi vagy nem jogi eszközzel nem vagy csak jelentős hátrány útján lennének elérhetőek. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollja során tehát azt vizsgálhatja, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzeti védekezés jegyében. Ennek keretében a testület azt vizsgálja, hogy az intézkedés alkalmas-e a különleges jogrendet kiváltó okok, körülmények elhárítására, káros hatásainak enyhítésére, következményeinek felszámolására. Jelen esetben a sztrájkjog korlátozásának mértéke, differenciáltsága igazolhatóan segíti a járványügyi korlátozások eddig elért eredményeinek megőrzését, javulását oly módon, hogy a sztrájkjog gyakorlása nem üresedik ki: az – más veszélyhelyzetben korlátozható alapjogokhoz hasonlóan – korlátozottan, de gyakorolható. Jelen esetben a még elégséges szolgáltatás mértéke, helyszín-korlátozásai és a kiemelt alanyi körök (külön választva az átlagos tanulótól az óvodást, az érettségizőt és a sajátos nevelési igényű tanulót) a társadalmi érintkezés járványügyi követelményeinek tükrében egyértelműen igazolhatóak.

Az Alkotmánybíróság a releváns döntéseiben külön foglalkozott azon veszélyhelyzeti intézkedések kérdésével, amelyek a veszélyhelyzeten túlnyúlnak, vagyis a veszélyhelyzet vége utáni időpontra is megállapítanak szabályt, vagy joghatásukat részben akkor fejthetik ki. A testület elismerte,¹ hogy a

¹ Ld. pl. 8/2021. (III. 2.) AB határozat

veszélyhelyzet következményei nem számolhatóak fel egyik napról a másikra, szükségszerűen a veszélyhelyzetet követően is fennmaradhatnak a veszélyhelyzet negatív társadalmi és gazdasági hatásai, amelyeket a jogalkotó – immár rendes jogrendi eszközökkel – csökkenthet, mérsékelhet.

3. Az indítvány III. pont 14. és 20. alpontja a Korm. rendelet indoklására hivatkozik, kifejtve, hogy „*az előterjesztői indoklás maga is csak kisebb részt hivatkozik járványügyi előírások érvényesítésére, nagyjából a járványhelyzettől függetlenül is fennálló közpolitikai célokat fogalmaz meg*”. Az indoklás a járványügyi előírások érvényesítésén túl a jogalkotás céljaként jelöli meg a gyermekek érdekét, az iskola és a szülők közötti terhek arányos megosztását, valamint egy újabb jogellenes sztrájk megelőzését. Ezzel összefüggésben a 19. alpont kifejti, hogy a Korm. rendeletben „*mindössze az 1. § (2) bekezdés c) pontjában szereplő rendelkezések mutatnak közvetlen összefüggést a veszélyhelyzeti céllal, ezen kívül pedig mindössze a (2) bekezdés e) pontjába és a (3) bekezdésbe foglalt rendelkezések mutatnak még részleges és közvetett összefüggéseket a veszélyhelyzeti céllal.*”

A Korm. rendelet teljes egészében összefüggésben áll a koronavírus-világjárványra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzettel. Az indítványozók által sem vitatottan fennáll az összefüggés azon rendelkezések tekintetében, amelyek – egyfelől egészségvédelmi, másfelől a gyermekek megfelelő testi és lelki fejlődésének biztosítása érdekében – a gyermekfelügyelet biztosítása során az egy helyiségben tartózkodó gyermekek, tanulók körét határozza meg, illetve a különböző csoportokba, osztályokba tartozó gyermekek, tanulók keveredésének elkerülését célozza [Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés c) pont], a napi kétszeri szabad levegőn tartózkodást írja elő [Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés e) pont], továbbá az étkeztetés során az egészségügyi szabályok betartására figyelmeztet [Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés]. Ezzel kapcsolatban utalok a Nemzeti Népegészségügyi Központnak (a továbbiakban: NNK) a Korm. rendelet járványügyi célját alátámasztó szakvéleményére. Ebben az NNK akként foglalt állást, hogy a gyermekfelügyelet akként történő ellátása, ha egy teremben tartózkodók létszáma meghaladná a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) szerinti maximális osztálylétszámot, és az eredeti osztály- és csoportbeosztástól eltérő, összevont csoportok létrehozása is lehetséges lenne, az járványügyi szempontból magasabb kockázattal jár, mint amit a köznevelési intézményeknek a járványhelyzetben történő mindennapi működése jelent. Az NNK szakvéleményében azt is kifejtette, hogy álláspontja szerint a kétórás sztrájknak a 2022. január 31-én tapasztaltak szerinti megtartása negatívan befolyásolta a köznevelési intézményekben a COVID-fertőzés gyanús személyek elkülönítésére vonatkozó kialakított eljárásrend működésének hatékonyságát.

Ezen felül – a II. pont 1. alpontjában jelzettekre is figyelemmel – álláspontom szerint a még elégséges szolgáltatás keretén belül az érettségizők érettségi tantárgyakkal kapcsolatos órái 100 %-ának, valamint a többiek esetében az órák 50 %-ának megtartását célzó szabály is összefüggésben áll a járványhelyzettel. A világjárvány ugyanis a 2020-2022. években jelentősen befolyásolta a köznevelés területét is, így pl. sor került a tantermen kívüli digitális oktatás bevezetésére, továbbá a köznevelési intézményben dolgozókat, tanulókat, nevelt gyermekeket érintő fertőzöttség, illetve kontaktszemélyként történő azonosítás esetén az egyes osztályokat érintő karantén elrendelésére. Ezzel összefüggő, a köznevelés-irányítás körébe tartozó intézkedéseket fogalmazott meg a – többször frissített – „Intézkedési terv a köznevelési intézményekben a járványügyi készenlét idején

alkalmazandó eljárásrendről”, a tantermen kívüli digitális munkarenddel kapcsolatos előírásokat tartalmazó, a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 17/2021. (III. 5.) EMMI határozat, továbbá a köznevelési intézmények működését érintő egyes további veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 21/2021. (IV. 16.) EMMI határozat. A koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybe vételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet által előírt oltási kötelezettségnek határidőben eleget nem tévő pedagógusok 2022. január 3-ától kötelező fizetés nélküli szabadságra küldése szintén a járványügyi helyzetből eredő, a köznevelést érintő hátrányos következmény volt.

A Korm. rendelet tehát az egészségvédelmi intézkedések mellett a gyermek mindenképp felett álló érdekét, művelődéshez és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való alapjogát kiemelten is figyelembe véve differenciált szabályozást alakított ki, oly módon, hogy ahol az alapjogi érintettség összetettsége fokozott védelmet kívánt meg, a még elégséges szolgáltatás nyújtását – a gyermek védett alapjogaihoz igazodóan – magasabb szinten határozta meg. Vagyis a még elégséges szolgáltatás differenciált mértékének kialakítása során az 50%-hoz képest magasabb szintű még elégséges szolgáltatást a jogalkotó mindig olyan körülményekhez kapcsolta, ahol a gyermekek megfelelő oktatáshoz való jutását valamilyen speciális, a gyermekek megfelelő fejlődéséhez fűződő joga, védelme indokolta: így például a sajátos nevelési igényű 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. (Megjegyzendő, hogy az érettségi előtt állók esetében meghatározott, a kötelező vizsgatárgyak óráinak esetében 100 %-os szolgáltatása többi tantárgy órakeretét is figyelembe véve nagyjából az összes tanítási óra 50 %-ának felel meg.)

4. Ezzel összefüggésben utalok Dr. Szél Bernadett országgyűlési képviselő asszony kérdésére az alapvető jogok biztosa részéről 2022. március 1-jén adott AJB-1193/2022. számú válaszára (a továbbiakban: AJB-1193/2022 sz. válasza) is, amelyben a még elégséges szolgáltatásoknak a koronavírus-járvány leküzdéséhez szükséges szabályozásával kapcsolatban az alábbi megállapításokat tette:

- a Korm. rendelet veszélyhelyzeti jellegét az indokolhatja, hogy a jogalkotó olyan szabályokat alkotott, amelyek a még elégséges szolgáltatás meghatározásával azt biztosítják, hogy a sztrájk megtartása esetén a lehető legminimálisabban csökkenjen az az idő, amelyet az elmaradt oktatás miatt iskolai többletjelenléttel kell pótolni, adott esetben akár a járvány időszakában;
- e tekintetben a jogalkotó az elmaradt nevelési-oktatási feladatok adott esetben jelenléti pótlásával járó járványügyi kockázatokra figyelemmel határozta meg a még elégséges szolgáltatások körét;
- a pótlás az óvodák esetében nyilván teljesen más értelmezésű, mint az iskolákban. A Korm. rendelet 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 idei 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. Az indítvány III. pont 16. alpontja azt kifogásolja, hogy a Korm. rendelet „*kibocsátásánál hivatkozott veszélyhelyzet szabályozása nem él a keretjellegű normában* (ti. az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében) *biztosított lehetőséggel*”.

5. Az indítvány III. pont 17. alpontja kiemeli, hogy „*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*”.

Ehhez kapcsolódóan a 18. alpont Kat. 51/A. §-ában szereplő korlátozások érvényesítését kéri számon a jogalkotótól. Az indítványozók álláspontja szerint „*a Kat. 51/A. § (1) bekezdése tehát – az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével összhangban – célhoz köti a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotást, a (2) bekezdés második fordulata a célhoz kötöttséget konkretizálja. A (2) bekezdés pedig a Kat. 51/A. §-a szerinti, általános felhatalmazás vonatkozásában veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás esetén fenntartja a szükségesség és arányosság Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés 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*”.

A Kat. 51/A. § (1) bekezdése általános felhatalmazást ad a Kormány számára, hogy az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggeszse, törvényi rendelkezésektől eltérjen, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozzon. A (2) bekezdés szerint a Kormány e jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

Meglátásom szerint a Kat. rendelkezéseinek és a különleges jogrend idején kiadmányozott veszélyhelyzeti rendeletekre irányadó alapjogi mérlegelés követelményeinek a Korm. rendelet megfelel, továbbá biztosítja a gyermekek tanuláshoz való Alaptörvényben rögzített jogát (amely a Kat. szerint az állampolgárok jogbiztonsága körébe tartozik) oly módon, hogy törvény helyett kormányrendeleti szinten szabályozza a még elégséges szolgáltatás jogintézményét. Célja mindezzel a humánjárvány káros hatásainak (a gyermekek, tanulók tanítását, nevelését a járvánnyal összefüggésben a 2020-2022. években érő, a fentebb részletezett káros hatások) elhárítása oly módon, hogy a pedagógus sztrájk ne lehetetlenítse el az eddigi ártalmak, káros következmények elhárítását, orvoslását, és a továbbiak feltétlenül szükséges szintre korlátozását. 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.

6. Az indítvány IV. pont 21. pontja a IV/3842/2021. AB határozatra figyelemmel arra hivatkozik, hogy a Korm. rendelet nem maradt „*az Alaptörvény 53. cikk (1)-(2) bekezdés - és utóbbi felhatalmazása folytán a Kat. 51/A. § - keretei között*”, mivel rendelkezései nem álltak „*közvetlen, tartalmi összefüggésben (...) a járványügyi intézkedések érvényesítésével, azok nem általában tanítási szünetekben, hanem kifejezetten sztrájkhelyzetben szükségesek*”.

Véleményem szerint közvetlen összefüggés áll fenn a koronavírus-világjárvány miatti veszélyhelyzet és a még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározása között, ahol az összekötő kapcsot a köznevelés szokásos rendjétől való eltérés, a COVID-19 koronavírus-járvány miatt esetlegesen elmaradt órák, vagy az ebből eredő betegség, karantén miatt kiesett tanórák, és ennek a gyermekek, tanulók művelődéshez való jogára gyakorolt hátrányos hatása jelenti. A Korm. rendeletben a még elégséges szolgáltatás körébe tartozóan a tanítás meghatározott mértékének előírása tehát alkalmas a veszélyhelyzet bevezetéséből adódó körülmények elhárítására, enyhítésére.

Ezen túlmenően, a tanítási szünetek és a tanítás sztrájk miatti szünetelésének „összemosása” nem fogadható el érvként, figyelemmel arra, hogy a tanév rendjébe illeszkedő tanítási szünetek nem gyakorolnak a gyermekeket, tanulókat megillető művelődési jog érvényesülése körébe tartozó tanításban való részvételre káros hatást, hiszen a tananyag elsajátítására nincsenek kihatással, éppen azt a célt szolgálják, hogy a tanítási időszak megszakításával olyan pihenési időszakokat iktassanak be a tanulók számára, amelyek a terhelés arányos elosztásával hatékonyabbá teszi a tanulást. Ezzel szemben a sztrájk miatti szünet tanítási napokon állna fenn, a sztrájkolók munkavégzési kötelezettségének nem teljesítése akadályozná a tanulókat a tananyag elsajátításában és így művelődéshez való joguk érvényesítésében, illetve különösen a tanulók egy csoportja tekintetében a testi-lelki fejlődésben.

7. Az indítvány IV. pont 22. alpontja a Kat. 51/A. § (2) bekezdésében meghatározott szükségességi és arányossági követelményt azonosítja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogkorlátozás tartalmával.

Ugyancsak a 22. alpontban az indítványozók kifejtik, hogy a Korm. rendelet „*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 korlátozására 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) bekezdésébe ütközik*”.

Mint arra fentebb utaltam, a veszélyhelyzeti jogalkotásban az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, hanem a Kat. 51/A. § (2) bekezdése alkalmazandó.

Éppen ezért az indítványozóknak a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatra való utalása e körben indifferens.

Erre tekintettel téves az indítvány IV. pont 23. pontjában foglalt állítás, miszerint a Korm. rendelet megszegte az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondatába foglalt előírást is, hiszen az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében ennek az előírásnak a veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos követelményeinek nem kellett megfelelnie.

Ezen állítás szintén keveri egymással a nem alkalmazandó Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését és a Kat. rendelkezését. Noha az előbb említett rendelkezés a különleges jogrendre tekintettel nem volt alkalmazandó, álláspontom szerint a sztrájkjog Korm. rendelet általi korlátozására ténylegesen úgy került sor, hogy az másik kényszerítő alkotmányos érték (ld. Alaptörvény XI., XVI., XX. cikk szerinti alapjogok) érvényesítését szolgálta, tehát nem volt önkényes. Másfelől nem jelentette a sztrájkjog kiüresítését sem, mert e jognak csak a korlátozása történt meg oly módon, hogy az arányban álljon az előbb említett alaptörvénybeli értékek részbeni érvényesítésével. A Korm. rendelet az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében adott felhatalmazást nem használta ki, hiszen nem zárta ki a sztrájk lehetőségét, hanem általános jelleggel előírta, hogy a járvány időszakában mi az a szolgáltatási szint (még elégséges szolgáltatás), 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. A sztrájkhoz való jog kiüresítéséről már csak ezért sem lehet szó.

A sztrájk külvilág számára érzékelhetetlen voltával kapcsolatos állítást tényszerűen cáfolják egyébként a 2022. március 17-ei sajtócikkek, amelyek kiemelten foglalkoztak a pedagógussztrájkkal.

Így a Korm. rendelet előírásai – a Kat. 51/A. §-án keresztül – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésével sem állnak ellentétben.

8. Az indítvánnyal érintett Korm. rendelet tehát megfelel az Alaptörvény 53. cikkének és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának, a sztrájkjog *ex lege* korlátozása a veszélyhelyzetre tekintettel célszerű és szükséges intézkedés. A jogalkotói cél ugyanis a COVID-19 koronavírus-járvány által kiváltott társadalmi károk mérséklése, így a köznevelés hatékony és zavartalan működésének, a tanulók, gyermekek testi és lelki (pszichoszociális) fejlődésének biztosítása, a felzárkóztatásban bekövetkezett kedvezőtlen hatások lehető legkisebb mértékűre csökkentése, összhangban az Alaptörvény XI. és XVI. cikkében meghatározott alapjogokkal. A sztrájkjog *ex lege* korlátozása tehát egyfelől preventív járványügyi védekezés biztosítását szolgálja (arra figyelemmel, hogy az esetlegesen szükségessé váló járványügyi elkülönítést lehetővé tevő szolgáltatás biztosítását írja elő még elégséges szolgáltatásként), másfelől a pandémia kedvezőtlen hatásainak kiküszöbölését célozza a kiemelten sérülékeny tanulói csoportok, továbbá a köznevelésben tanuló gyermekek alapjogainak védelme érdekében, különös figyelemmel a tervezett sztrájk határozatlan idejére is.

A fentiek alapján meglátásom szerint a Korm. rendelet nem valósította meg az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének sérelmét.

IV. A sztrájkjog korlátozása [Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdés]

1. Az indítvány I. pont 2. alpontja szerint a Korm. rendelet „*leszűkíti a Sztrájktv. 4. § (3) bekezdésében írott egyeztetési tárgyalás és az esetleges nemperes eljárás mérlegelési lehetőségét, mivel azokat megelőzve állapítja meg a még elégséges szolgáltatás feltételeit*”. Ennek jogszabályi, tehát az egyeztető felek akaratától és a bírósági eljárástól független meghatározása az indítvány szerint a sztrájkjog korlátozását jelenti, mivel kiüresíti az egyeztető tárgyalást és az esetleges nemperes eljárást. Az indítvány ezen érvelése szerint tehát pusztán az a körülmény, hogy a még elégséges szolgáltatás tartalmának, feltételeinek jogszabályban történő meghatározására került sor, a sztrájkhoz való jog kiüresítését jelenti.

Az indítvány nem következetes abból a szempontból, hogy keverednek benne a veszélyhelyzetre, illetve a rendes jogrendre vonatkozó megállapítások, ezért szükségesnek tartom, hogy a rendes jogrendi követelményekkel kapcsolatban is kifejtsem az álláspontomat annak hangsúlyozásával, hogy az indítvány egy, a különleges jogrend idején elfogadott veszélyhelyzeti rendeletet támad.

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*”. A sztrájkhoz való jog az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapján nem alanyi jogi jellegű szabadságjog, hanem speciális, második generációs gazdasági, szociális jog, amelynél a joggyakorlás jogszabályi kereteinek kialakítása tekintetében az állam viszonylag nagyobb mozgástérrel rendelkezik. Az Alkotmánybíróság 30/2012. (VI. 27.) AB határozatban idézett és a releváns joggyakorlatának részeként megerősített 88/B/1999. AB határozatban a testület a 2012 előtt hatályos Alkotmány alapján azt a következtetést vonta le, hogy „*(...) megállapítható, hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján 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, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, 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.*” Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a Sztrájktv. 4. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint „*a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja. 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.*”

Az Alkotmánybíróság ebben az esetben először is azt állapította meg, hogy a végrehajtó hatalom feladatait ellátó államigazgatási szervek zavartalan és folyamatos működéséhez fűződő érdek alapos indoka a sztrájkjog korlátozásának. Nem találta az Alaptörvény szempontjából aggályosnak az Alkotmánybíróság önmagában azt a törvényi megoldást, amely a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodására utalta a feltételek meghatározását. (...) Az Alkotmánybíróság kezdetektől követett gyakorlata, hogy „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.]. A Sztrájk tv. támadott rendelkezése nem zárja ki az államigazgatási szervek tekintetében a sztrájkhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy önmagában a sztrájk gyakorlása valamennyi részletszabályának a megállapítása nem csak törvényi szinten lehetséges. Különösen nem kifogásolható a feltételek kialakításában az érintettek részvétele. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet – ebben a tekintetben – nem állapította meg.” {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás: [24] – [25]}

2. Vitán felül áll, hogy a még elégséges szolgáltatás jogintézményének rendeltetése a sztrájkjog korlátozása azoknál a munkáltatóknál, amelyek a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet, közszolgáltatást végeznek. Mind maga a Sztrájk tv. – amely a még elégséges szolgáltatás jogintézményét statuálja –, mind az egyéb (ágazati) törvények – amelyek a még elégséges szolgáltatás sajátos feltételeiről rendelkeznek –, az alaptörvénybeli szabályozásnak megfelelő, „törvényben meghatározottak szerinti” korlátozást valósítanak meg. Önmagában tehát az a körülmény, hogy jogszabály határozza meg a még elégséges szolgáltatás feltételeit és tartalmát, nem Alaptörvénybe ütköző, sőt, kifejezetten összhangban áll azzal, és az alapvető jog gyakorlásának alkotmányos feltételrendszerének egyértelmű rögzítéséhez járul hozzá, mivel az alapjogok, alkotmányos államcéllok és érdekek egyensúlyára kell törekedni.

Másfelől a még elégséges szolgáltatás jogszabálybeli meghatározása és a sztrájkhoz való jog kiüresítése nem tekinthető egyenértékűnek, ugyanis a sztrájkhoz való jog gyakorlását éppen a még elégséges szolgáltatás törvényi meghatározása teszi lehetővé. A sztrájkhoz való jog gyakorlása az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem lehet öncélú és korlátlan sem, mivel a másik oldalon a munkáltatói jogok állnak.

Nem látom megalapozottnak azt az állítást sem, hogy a Korm. rendelet előírásai alapján tartott sztrájk nem lehet alkalmas valós érdekérvényesítő erő felmutatására. Meglátásom szerint olyan esetekben is alkalmas a munkavállalói érdekérvényesítésre a sztrájk, amikor megállapodás hiányában a bíróság döntése, vagy egyes munkáltatók esetén ágazati törvény határozza meg a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. A munkabeszüntetés eredményességét ugyanis nemcsak a szolgáltatások korlátozásának mértéke, hanem számos más tényező is befolyásolja (a résztvevők aránya, a sztrájk társadalmi támogatottsága, nyilvánossága stb.).

3. A Korm. rendelet a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek megállapítására vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben jelzem továbbá, hogy azok az Alaptörvény XVII. cikk

(2) bekezdésében, illetve a Sztrájkvt. 4. § (3) bekezdésében kifejezetten rögzített lehetőségen alapulnak, miszerint törvényben meghatározhatóak mind a sztrájkjog korlátai, mind a még elégséges szolgáltatás. Számos példát lehet találni a magyar jogrendszerben a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek a törvényi szabályozására, utalok ezzel kapcsolatban a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvényre, valamint a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvényre. Megjegyzem, hogy bár ezek az ágazati jogszabályok lehetővé teszik a még elégséges szolgáltatás törvényben rögzített mértékétől történő eltérést, de csak akként, ha a szakszervezet és a munkáltató a törvényben rögzített szintet meghaladó szintű még elégséges szolgáltatási szintben megállapodik. Minderre tekintettel is alaptalan az indítványozók arra vonatkozó hivatkozása, hogy az alkotmányjogi panasz tárgyát képező jogszabályban a még elégséges szolgáltatás mértéke a sztrájkjog kiüresítése céljából került a jelen formában szabályozásra.

4. Az indítvány I. pont 3. alpontja szerint a sztrájkhoz való jog fentiek szerinti „kiüresítése” azáltal is megvalósult, hogy a Korm. rendelet hatálybalépése egy hónappal a pedagógusok sztrájkbizottsága által 2022. március 16-ára meghirdetett sztrájk előtt történt: *„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.”*

Meglátásom szerint az egyébként határozatlan időre, egyfajta „polgári elégedetlenség” részeként meghirdetett sztrájk időpontja és a Korm. rendelet kihirdetésének időpontja között nem áll fenn olyan összefüggés, amely alaptörvény-ellenességet eredményezne. A fenti jogszabályi keretek között a még elégséges szolgáltatás feltételei és tartalma bármikor meghatározható a jogalkotó által, függetlenül attól, fennáll-e éppen sztrájkhelyzet.

V. A sztrájk hatásával érintettek alapjogai

1. Az indítvány III. pont 13. alpontjában foglalt állítás szerint *„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 sztrájkjog nyomásgyakorló, ellenállási funkcióját nem tudja betölteni”*. Az állítás alátámasztásául az indítvány idézi a Korm. rendelet rendelkezéseit.

Az indítvány alapján kétséget kizáróan nem tisztázható, hogy az indítványozók a „sztrájkban részt vevők külvilágán” kifejezés szerinti – feltételezhetően alanyi – körön pontosan mit/miket vagy kit/kiket értenek. A Sztrájkvt. 4. § (2) bekezdése a „lakosságot” jelöli meg olyan személyek csoportjaként, akik esetében, és akikre figyelemmel – ha a munkáltató tevékenységének érintettjei – a még elégséges szolgáltatás, mint a sztrájkhoz való jog korlátja, meghatározható lehet. A sztrájk célja ugyanakkor nem az, hogy a lakosságnak, hanem hogy a munkáltatónak okozzon hátrányt és így kényszerítse ki a munkavállalói gazdasági és szociális érdekeket szolgáló intézkedését. Járulékosan okozhat csak a sztrájk hátrányt a „lakosságnak”, amely személyi körbe a sztrájkolókon és a munkáltatón kívül mindenki beletartozik, jelen esetben tehát a köznevelés közszolgáltatását igénybe vevő gyermekek, tanulók, szüleik, gondviselőik, továbbá a szülők, gondviselők munkáltatói vagy az általuk működtetett gazdasági társaságok, azok munkavállalói stb. (amennyiben a szülők,

gondviselők a sztrájjal összefüggésben gyermekük felügyelete miatt kiesnének a munkavégzésből). Ha a sztrájk által okozott hátrány olyan mértékű, hogy az a lakosságot alapvetően érinti, akkor tekinti ezt olyan tényezőnek a jogalkotó, hogy akár a sztrájkjog korlátozását is eredményező védő intézkedések (a még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározása) indokoltak.

A Korm. rendelet szerint kizárólag a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók, valamint a kollégiumi elhelyezésben részesülő tanulók vonatkozásában kell az eredeti feltételekkel teljesen azonosan biztosítani az ellátást a sztrájk ideje alatt is [Korm. rendelet 1. § (7)-(8) bekezdése]. A többiek számára a gyermekfelügyelet és az étkeztetés biztosítandó [Korm. rendelet 1. § (2)-(4) bekezdése]. Megjegyzem, az indítványozó szakszervezeti sztrájkbizottság 2022. február 8-ai keltezésű, még elégséges szolgáltatásra irányuló javaslata is a sajátos nevelési igényű gyermekek teljes körű ellátását, az érettségizők számára pedig a sztrájk 3. napjától az érintett órák 50 %-ának megtartását tartalmazta. Az előzőeken túl a köznevelés, mint közszolgáltatás lényegi részét képezi a nevelés és az oktatás biztosítása. Az Nkt. 3. § (2) és (6) bekezdése szerint „a köznevelésben a nevelés és oktatás feladatát a gyermek szülei, törvényes képviselői megosztják a köznevelési intézményekkel és a pedagógusokkal”, továbbá „a köznevelés kiemelt feladata az iskolát megelőző kisgyermekkorai fejlesztés”. Ezen részfeladatok tekintetében a Korm. rendelet azt rögzíti, hogy – a kisgyermekkorai fejlesztést szolgáló – óvodai foglalkozások megtartása a sztrájk ideje alatt nem szükséges, a tanítás tekintetében pedig az érettségizők számára kizárólag a kötelező érettségi tárgyakból kell biztosítani az órák 100 %-ának megtartását, a többiek tekintetében pedig az órák 50 %-a tartandó meg [Korm. rendelet 1. § (4)-(6) bekezdése].

2. Az alapvető jogok biztosa a tárggyal összefüggésben az AJB-1193/2022. sz. válaszában rögzítette, hogy a Korm. rendelet „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.”

Nem állítható tehát, hogy mindez „érzékelhetetlen” lenne a gyermekek, tanulók, mint a sztrájkolók „külvilága” számára, azaz nem kerül kiüresítésre a pedagógusok alkotmányos keretek között gyakorolható sztrájkjoga.

A még elégséges szolgáltatás akkor biztosítandó, tehát feltételei akkor határozandók meg akár törvénnyel, akár a felek megállapodásával, akár a bíróság döntésével, ha a lakosságot érintő hatás „alapvető” [Sztrájkvtv. 4. § (2) bekezdés].

3. Az Alaptörvény XI. cikke szerint „minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”, Magyarország ezt a jogot „az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással” biztosítja. Az Alaptörvény XVI. cikke szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”, a szülők pedig kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, amely kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.

A gyermekek, tanulók tekintetében az alapvető jelleget maga az Alaptörvény támasztja alá, amelynek XI. cikk (1)-(2) bekezdése a művelődéshez való jogot alapjogok között rögzíti és azt, hogy ennek egyik megvalósulási formája az ingyenes alapfokú és középfokú oktatásban való részvétel. Az alapfokú oktatásban való részvétel ráadásul kötelező is, tehát a sztrájk a tanulók tankötelezettségének teljesítésére is kihat. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése ehhez kapcsolódóan kimondja, hogy a szülők a kiskorú gyermekeikről való gondoskodási kötelezettségük keretében kötelesek gyermekük taníttatásáról is gondoskodni. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése pedig azt tartalmazza, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, a XX. cikk (1) bekezdése alapján pedig a testi és lelki egészséghez, amely jogok érvényesülését a köznevelés fent részletezett résztevékenységei közül a gyermekfelügyelet biztosítja.

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „a tankötelezettség a gyermekek egészséges fejlődéshez való jogának biztosítására szolgáló sajátos alaptörvényi jogintézmény. Az említett jog biztosításában az – elsődleges szerepet játszó – családon kívül azonban az államnak is feladata van.” {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás: [58]}

4. Könnyen belátható az is, hogy a gyermekeken, tanulókon kívül a szülők, gondviselők, munkáltatók tekintetében is „alapvető” egy esetleges pedagógussztrájk hatása, hiszen ez érinti a szülők, gondviselők előbb említett gondoskodási kötelezettségét. Ha egy esetleges sztrájk miatt nem csupán a köznevelés lényegét jelentő nevelés-oktatás maradna el, hanem a gyermekfelügyeletet munkanapokon a szülőknek, gondviselőknél kellene biztosítani, az emiatt elmaradó munkavégzés számukra és családjaik számára jövedelem-kiesést, munkáltatóik, vállalkozásaik számára bevételkiesést okozhat, amelynek hosszú távon a nemzetgazdaságot is hátrányosan befolyásoló hatása lehet.

A pedagógusok és köznevelési intézmények legnagyobb gondosság és szakértelem melletti eljárása és oktatási tevékenysége ellenére is megállapítható, hogy a 2020-2022. években a gyermekek, tanulók nevelése, oktatása a járvány okozta kedvezőtlen körülmények hatásaival terhelt, ennek mérséklése, a további hátrányos következmények szűkítése érdekében a sztrájk miatt munkabeszüntetés csak a Korm. rendelet közötti korlátok között valósulhat meg alkotmányosan.

Fontos ismételten utalnom rá, hogy „Az alapvető jogok biztosának felhívása a gyermekek oktatáshoz való jogának a pedagógus sztrájk alatti érvényesülése érdekében” című dokumentumban² az alapvető jogok biztosja azonos álláspontot fogalmazott meg. Álláspontja szerint: „[a]lapvető követelmény továbbá, hogy a gyermekek a sztrájk következtében ne szenvedjenek hátrányt, vagyis az elmaradt oktatást utólag pótolni kell, ideértve azt a helyzetet is, ha ez szükségképpen csak többlet iskolai jelenléttel, a szabadidő rovására lesz megvalósítható.

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.

² <https://www.ajbh.hu/-/2670755-47> (utolsó letöltés időpontja: 2022. 04. 13.)

Az elmúlt két tanévben a járvány miatti online oktatás nagy terheket rótt a pedagógusokra, gyermekekre, szülőkre egyaránt. Különösen fontos ezért, hogy a mostani tanévet ne terheljék további olyan konfliktusok, amelyeknek elszenvetű végső soron a gyermekek lehetnek. Felhívásomban ezért hangsúlyozom, hogy a pedagógus sztrájk miatt felszínre került feszültségek megoldása kizárólag a gyermekek legjobb érdekeit szolgáló módon, a gyermekek oktatáshoz való alkotmányos jogának sérelme nélkül történhet.

Az Alaptörvény rendelkezése szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását, ezért különösen aggályos minden olyan érdekképviselői szervezetek vagy pedagógusok részéről történő megnyilvánulás, amelyben arra kéri a szülőket, hogy tevőlegesen szegjék meg alaptörvényi kötelezettségüket és ne küldjék iskolába tanköteles gyermeküket.”

5. Hangsúlyozandó, hogy a Sztrájkvt. 4. § (3) bekezdése alapján „[a] még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja. 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.”

Amint a fentiekben is kifejtésre került, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján a Kormány veszélyhelyzetben külön rendeletalkotási jogkörrel van felruházva, amely által „*egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.*”

A határozatlan időre bejelentett pedagógussztrájk idején szükségessé vált, hogy egy, az Alaptörvény által kiemelt védelemben részesített társadalmi csoport, a gyermekek egészsége és megfelelő szellemi fejlődéshez való joguk megóvása érdekében a Kormány a különleges jogrendi rendeletalkotási felhatalmazás [Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése] keretei között határozza meg a még elégséges szolgáltatás peremfeltételeit.

Ugyanakkor a Sztrájkvt. 4. § (3) bekezdésének felhatalmazó rendelkezése alapján, a veszélyhelyzeten kívül, rendes jogrendben is jogszerű lenne a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit *ex lege* meghatározni a Korm. rendelettel tartalmilag egyezően.

VI. Összegzés

A fentieket összegezve, a Korm. rendelet megalkotásának célja kettős volt. Abban a helyzetben, amikor a COVID-19 koronavírus omikron variánsának terjedése lelassult, de a napi új fertőzések száma Magyarországon február első felében átlagosan még így is elérte a napi 10.000-es nagyságrendet, az egyik fő cél egy újabb pandémiás járványhullám kialakulásának elkerülése volt, amely a köznevelésben tanuló gyermekek fizikai egészségét is veszélyeztetné. Ilyen előírásokat tartalmaznak például a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés c) és e) pontjai is.

Megjegyzem, hogy a Korm. rendelet alaptörvény-ellenesség miatti megtámadását éppen azok a szervezetek valósítják meg, amelyek maguk is alaptörvény-ellenes magatartásra buzdítottak, amikor a szülőktől gyermekeik taníttatásának kötelezettségével szemben a sztrájk ideje alatt gyermekeik otthon tartását kérték.

A Korm. rendelet másik célja az volt, hogy a veszélyhelyzet hatályának idején a határozatlan időre meghirdetett pedagógus sztrájk ideje alatt is biztosítva legyen a köznevelésben tanuló gyermekek megfelelő szellemi fejlődéshez való jogának védelme, így például egy határozatlan időre meghirdetett pedagógus sztrájk ne veszélyeztethesse a középiskolai felvételiket, vagy az írásbeli és szóbeli érettségi vizsgák megtartását.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2022. április „29.”

Tisztelettel:

dr. Varga Judit

