


Alkotmánybíróság

Budapest


Donáti u. 35-45.

1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 0 2 0 1 9 - 0 / 2022
Érkezett:	2022 SZEPT 0 6.
Példány:	1
Melléklet:	3 db
Kezelőiroda:	

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. § (1)-(6) bekezdés, (9) és (12)-(13) bekezdés, valamint a (20) bekezdés és a 15. § ellentétes az Alaptörvény XVII. cikk (1)-(3) bekezdésével és a B) cikk (1) bekezdésével, ezért azokat hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg.

Indítványom alátámasztásául az alábbiakat adom elő.

I. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

1. Az Indítványt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztem elő, amely szerint az érintett személy az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

- *Indítványozói jogosultság, az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata*

2. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettséggel kapcsolatos gyakorlatát a következőképpen foglalta össze. „Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat *popularis actio*-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. (33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]-[62], [66])” (3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]).

3. Tehát "[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától" (3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]). A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az

érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie (3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]).

4. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) (3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]). "Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia" (először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]-[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]).

- *Fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre*

5. Pedagógus vagyok, a Nemzeti Köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény (továbbiakban: Köznev.tv.) 63. § (1) bekezdése szerinti (a) pont alapján megillet az a jog, hogy személyemet, mint a pedagógusközösség tagját megbecsüljék, emberi méltóságomat és személyiségi jogaimat tiszteletben tartsák, nevelői, oktatói tevékenységemet értékeljék és elismerjék. Magyarországon a pedagógusok bére jelentősen elmarad a diplomás átlagfizetéshez képest, mivel annak összegét 2015-től kezdve, a 2014-es minimálbérből számítják. Mindemellett a magyar tanárok tanítási óraszámja a legmagasabb egész Európában. Ilyen megterhelő és kiélezett helyzetben a munkabeszüntetésnek, mint a gazdasági és szociális érdekek érvényre juttatásának és a nyomásgyakorlás eszközének ellehetetlenítésének súlyos következményei vannak a pedagógus társadalom tagjaira. Így a tulajdonképpeni érdekérvényesítő képességtől való megfosztás miatt nem tudok fellépni az engem megillető, korábban ismerttet jogok érvényesítése érdekében.

6. A megtámadott jogi szabályozást korábban tulajdonképpen a 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) tartalmazta, amelynek célja a COVID-19 járvány következtében elrendelt veszélyhelyzet során a pedagógusok munkabeszüntetési jogának korlátozása volt, tekintettel az oktatás folytonosságának biztosítására a járványügyi helyzet fennállása alatt is. Ezen

kormányrendelet 2022. február 12-én lépett hatályba és egészen a megtámadott 2022. évi V. törvény (továbbiakban Vtv.) hatályba lépéséig volt hatályban. Már az említett kormányrendeletet is több bíráló érte, mivel a fennálló járványügyi helyzetre tekintettel hozott intézkedésekkel nem állt arányban a pedagógusok munkabeszüntetéshez való jogának korlátozása. Az ezzel kapcsolatos aggályokra Kozma Ákos, az alapvető jogok biztosa akkor azzal reagált, hogy mivel a korlátozó rendelkezések csupán veszélyhelyzet alatt, a járványügyi védekezéssel összefüggésben kerültek megalkotásra, így az indokolt volt. Ugyanakkor látható, hogy a pedagógusok munkabeszüntetéshez való jogának kiüresítését megvalósító, ideiglenesnek szánt kormányrendelet 2022. június 1-től kezdve általánossá vált. A megtámadott törvényszövegben az elégséges szolgáltatás körében olyan szigorú követelmények kerültek meghatározására, amelyek tulajdonképpen kiüresítik a pedagógusok munkabeszüntetéshez való jogát, arra kényszerítve minket, hogy a jog keretei között nem értelmezhető polgári engedetlenség eszközéhez forduljunk gazdasági és szociális érdekeinknek érvényesítés érdekében. Mindezen indokok alapján kérem személyes érintettségem megállapítását.

- *Egyéb befogadhatósági kritériumoknak való megfelelés*

7. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindítása az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehetséges. A Vtv. támadott szakasza 2022. június 1-én lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt tehát a határidőn belül nyújtom be.

8. A kérdéses jogszabályhely Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindaddig sem alkotmányjogi panasz, sem bírói kezdeményezés alapján nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát. Az Alkotmánybíróság eljárásának az sem lenne akadály, ha időközben más eljárásban, például az országgyűlési képviselők egynegyedének indítványa alapján utólagos normakontroll eljárásban döntést hozna, hiszen az Abtv. 31. §-ában foglalt *res iudicata* szabályok csak alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján lefolytatott korábbi eljárásokra korlátozódnak.

9. Jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést feszeget. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak egyértelműen állást kell foglalnia a jelen ügyben megtámadott, a munkabeszüntetéshez való jogot a pedagógusok esetében teljes mértékben kiüresítő norma alkotmányosságáról, valamint arról, hogy egy jogállamban ezen joggyakorlás korlátozásnak mik azok az alkotmányos határai, amelyek még lehetővé teszik a pedagógusok számára gazdasági, szociális érdekük biztosítására szolgáló munkabeszüntetést.

10. Az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a alapján hozzájárulok/nem járulok hozzá ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság indítványom teljes egészében nyilvánosságra hozza. Kérem egyúttal, hogy az indítvány mellékleteként benyújtott személyi okmányaim és az abban szereplő személyes adataim nyilvánosságra hozatalának mellőze a t. Alkotmánybíróság.

II. A Vtv. támadott rendelkezései

14. § (1) A nemzeti köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó köznevelési intézmények tekintetében a sztrájkról szóló törvény szerinti még elégséges szolgáltatás körébe - a sztrájjal érintett köznevelési intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló vonatkozásában - az e §-ban meghatározott szolgáltatások tartoznak.

(2) A gyermek, tanuló felügyeletét a sztrájjal érintett munkanapon

a) óvoda esetében a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (6) bekezdése szerint,

b) általános iskola esetében reggel 7 órától 17 óráig,

c) egyéb iskola esetében reggel 7 órától 16 óráig

szükséges biztosítani.

(3) A gyermek, tanuló felügyelete abban a köznevelési intézményben biztosítandó, ahol a gyermek, tanuló a jogviszonyánál fogva nevelésben, oktatásban részesül.

(4) Járványügyi készültség, járvány, egészségügyi válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetén a felügyelet biztosítása során a gyermek, tanuló azon társával tartózkodhat egy helyiségben, akivel a sztrájkot megelőzően a tanórák, a foglalkozások során együtt tartózkodott.

(5) A (4) bekezdésben meghatározott esetekben a különböző csoportba, osztályba tartozó gyermekek, tanulók keveredését a sztrájk alatt el kell kerülni.

(6) A (4) bekezdésben meghatározott esetekben a felügyeletet abban a helyiségben kell biztosítani, ahol a gyermek, tanuló a sztrájkot megelőzően a foglalkozások, tanórák során tartózkodott.

(9) A felügyelet időtartama alatt, ha az időjárási körülmények megengedik, délelőtt és délután is egy-egy óra szabad levegőn tartózkodást szükséges biztosítani a gyermek, tanuló számára.

(12) Az érettségiző középiskolai osztály tanulója számára a kötelező érettségi tantárgy tekintetében az érettségi vizsgáról szóló jogszabályban meghatározott felkészítési óraszám 100%-a megtartandó.

(13) A (12) bekezdés hatálya alá nem tartozó tanuló számára valamennyi tantárgyra vonatkozóan megtartandó a tanítási órák 50%-a.

(20) Az intézményvezető a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében a sztrájkoló közalkalmazottat, munkavállalót munkavégzési kötelezettség teljesítésére kötelezheti. A még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében munkavégzésre utasított közalkalmazott, munkavállaló erre az időszakra arányos illetményére, munkabérére jogosult.

15. § A nemzeti köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó köznevelési intézményben foglalkoztatott, a munkavégzési kötelezettségének egyébként eleget nem tevő közalkalmazottal, munkavállalóval szemben a munkáltató a kötelezettségszegéstől számított nyolc napon belül a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 56. §-a szerinti hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhatja.

11.

III. A Vtv. 14. § (1)-(6) bekezdés, (9) és (12)-(13) bekezdés, valamint a (20) bekezdés és a Vtv. 15. § Alaptörvény-ellenes volta

Az Alaptörvény B. Cikk (1) bekezdésének és XVII. Cikk (1)-(3) bekezdésének sérelme

- *Az Alkotmánybírósági esetjog*

12. Az Alaptörvény B Cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* A jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmának sérelme kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy a jogszabály jogellenességének szintén egyben alkotmányellenes formája a jogalkotó joggal való visszaélése, azaz a rendeltetésellenes jogalkotás. Az Alkotmánybíróság már a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban is kifejtette: **a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra**, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut. Az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alaptörvény B) cikkéből vezethető le. Így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. E határozatában a jogalkotói hatalommal való visszaélés kapcsán kimondta azt is, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása a jogállami klauzula, **alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.** A jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátja a jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetősége.

13. Az Alkotmánybíróság több ízben állapította már meg azt, hogy a jogalkotó egyes aktusaival joggal való visszaélést követett el. Ilyen volt például az 55/1993. (X. 15.) AB határozat, vagy az 125/2008. (X.17) AB határozat. Fontos hangsúlyozni, hogy ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletek alkotmányosságát vizsgálta, de az ezekben a határozatokban lefektetett tételek magasabb szintű jogszabályok megalkotása tekintetében is alkalmazandóak. Az AB a fenti határozataiban részletesen foglalkozott a jogalkotó szerveknek a jogalkotás során tanúsított jogellenes magatartásával. Az AB kimondta: annak ellenére, hogy adott esetben egy norma tartalmilag vagy formailag nem „hibás”, lehet jogellenes akkor, ha a

jogalkotó visszaél a reá testált hatalommal, és – az Alkotmánybíróság által megállapítottan – rendeltetésellenesen gyakorolja jogalkotói hatalmát. A jogalkotás intézményének rendeltetésellenes gyakorlása tehát megvalósítja az alkotmányellenességet, és ily módon a jogellenességi elem ilyen esetben tetten érhető. Amennyiben a megalkotott norma ráadásul még az Alkotmánybíróság által megállapítottan alkotmányellenes is, a rendeltetésellenes joggyakorlás még súlyosabban kell, hogy a latba essen.

14. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjogkorlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}”.

15. Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, 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.].

16. Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelmére nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell a megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről {elsőként: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 303; az Alaptörvény hatálybalépését követően: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [63]; legutóbb hasonlóan: 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében tehát az államnak meg kell teremtenie azon (jogszabályi) kereteket, amelyek az emberi

méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [132]}.

17. A t. Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben azt hangsúlyozta, hogy "A sztrájkjog egy sajátos, nem alanyi természetű alapvető jog, amely nem áll alapjogi védelem alatt, ezért a szabályozása során a törvényhozó felhatalmazással rendelkezik a korlátozására is. Alaptörvényben foglalt jog lévén, azonban a szabályozás nem korlátlan: **a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak valamely Alaptörvény megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében, azzal arányosa van helye {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [24]}**".

18. Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a 30/2012. (VI. 27.) sz. határozatban kiemeli, hogy „a sztrájkjog tehát immár nemcsak önmagában értelmezhető, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában (...) újabban már úgy jelent meg, hogy az az egyesülési és szervezkedési szabadság integráns részét képezi. Mivel az Alaptörvény az egyesülési (és szakszervezeti) jogok tekintetében a VIII. Cikk (1) (2) és (5) bekezdésében más tördelésben, de lényegében ugyanazt a megfogalmazást tartalmazza, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. Cikkének 1. pontja, ezért emlékeztetni kell arra, hogy az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi élel mondta ki, hogy „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (... mint például az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. ***A pacta sunt servanda*** elvéből [Alaptörvény Q] cikk (2)–(3) bekezdés] **következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne (ABH 2011, 290, 321.)”.**

19. Továbbá sztrájkjog szoros kapcsolódik a gyülekezési joghoz, amely tartalmának körében az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) határozatában kimondta: „A békés gyülekezés szabadsága

a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. (...) 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 a megfelelő lépéseket tegyenek, a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának az útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnak jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl.”

20. Az Alkotmánybíróság következetes arra vonatkozó gyakorlatára, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésben fogalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet {32/2012 (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 32/2014 (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]}. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amelynek Magyarország 1992-től a részese, 11. Cikkében rögzíti, hogy: „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

21. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: Bíróság) elvi állással mondta ki a *Schmidt és Dahlström*, illetve a *Enerji Yapı-Yol Sen* ügyekben, hogy a sztrájkjog nem abszolút jog, annak gyakorlását a nemzeti jogi szabályozás korlátozhatja bizonyos körülmények között. Az Egyezmény 11. cikk 2. bekezdésében foglalt korlátozási okok zártkörűek és azokat szűken kell értelmezni. **A beavatkozás az Egyezmény 11. cikkének sérelmével jár, hacsak az nem törvényben meghatározott volt („prescribed by law”), legalább egy legitim célt követett („pursued a legitimate aim”) és a korlátozás egy demokratikus társadalomban a célok eléréséhez szükségesnek mutatkozott („necessary in a democratic society”). A korlátozás arányossága kapcsán a sztrájkjog lényegi tartalma nem vonható el (*Demir and Baykara* § 144).**

22. A *Pasko kontra Oroszország* ügyben a Bíróság kimondta, hogy a törvényben rögzített korlátozás önmagában nem elegendő, a törvénynek hozzáférhetőnek és előreláthatónak kell lennie. Előrelátható a törvényi szabályozás akkor, ha kellően meghatározott ahhoz, hogy a címzettek a cselekedeteik következményeit előre lássák és ahhoz igazítsák. A *lawfulness*-kritériumnak akkor felel meg a korlátozás, ha az önkény elleni védelmet is biztosítja (*Meltex Ltd. és mások kontra. Örményország*, § 80), és az a jogállamiság elveivel összeegyeztethető (*Yavuz és mások kontra Törökország*, § 36).

23. A nemzeti jog a közsférában többek között „törvények korlátjait” állapíthatja meg a munkavállalói sztrájkoknak, mely korlátozásokat szűken kell értelmezni: kizárólag meggyőző okok indokolhatják a közsféra munkavállalói egyesülési jogának a korlátozását. A korlátozásoknak tehát az egyesülési jog „gyakorolhatóságával” kell kapcsolatban állnia, és nem érintheti a szervezkedési szabadság lényegét (*Demir és Baykara*, § 97). **A Bíróság állandó gyakorlata az, hogy az Egyezmény 11. cikk 2. bekezdése által előírt legitim korlátozási okokat szűken kell értelmezni** (*Stankov és the United Macedonian Organisation Ilinden kontra Bulgária*, § 84).

24. A Bíróság külön figyelemmel van az alapvető fontosságú szolgáltatást nyújtó munkavállalók sztrájkjogának tilalma, mint alapjog-korlátozás arányossága megítélése során arra, hogy a nemzetközi szervezetek (ILO, ECSR) milyen álláspontot képviselnek, a Részes Állam által a sztrájkjog kapcsán vállalt kötelezettségekkel (így pl. az Európai Szociális Kartával, 1995) összhangban áll-e a teljes sztrájktilalom (*Ognevenko kontra Oroszország*, § 72). Az alperes Kormányt terheli annak a Bíróság előtti bizonyítása, hogy a sztrájktilalom hiányában milyen kár, vagy hátrány keletkezett volna. A Kormány által bizonyítandó az is, hogy nem áll fenn az önkényesség veszélye az érintett sztrájkolni kívánó, vagy sztrájkban részt vevő munkavállalók irányába. Külön vizsgálendő, hogy a Kormány valóban vizsgálta-e egyéb, a teljes sztrájktilalmat rögzítő állami intézkedéshez alternatív intézkedés meghozatalát. Az ILO például a sztrájk alatti minimális (még elégséges) szolgáltatások nyújtását tanácsolja a Részes Államoknak a sztrájkok betiltása, vagy azok tilalma helyett. Fontos szempont továbbá az, hogy a Kormánynak biztosítékokat kell szolgáltatni a sztrájktilalommal érintett munkavállalók részére amiért a sztrájkon nem tudnak részt venni (egyeztetések, vitarendezési eszközök) (*Ognevenko kontra Oroszország*, § 72-78).

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének alkalmazása jelen ügyre

25. A támadott 14. § rendelkezései és a 15. § ismertetése előtt szükséges a Vtv. hatályáról szóló rendelkezést is bemutatni. A törvény 2. § szerint a Vtv. „(...) a veszélyhelyzet következtében az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében szükséges - így különösen egyes, veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő átmeneti - szabályokat állapítja meg.” Ezzel kapcsolatban fontos leszögezni, hogy a Kormány 2022.05.24. napján a 180/2022. (V. 24.) Kormány rendeletben az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki. Továbbá a járványügyi helyzet miatt elrendelt veszélyhelyzet a 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel, 2022. június 1-én megszűnt.

26. Összeségében megállapítható, hogy a 2022. évi IV. törvényben kerültek szabályozásra azon élethelyzetek, amelyeknek módosítását az Ukrajnában kitört háború folytán a jogalkotó indokoltnak látta. Megállapítható, hogy a pedagógusok munkabeszüntetésének korlátozására nem ebben a jogszabályban és nem a háború miatt elrendelt veszélyhelyzetre tekintettel került sor. Olyan veszélyhelyzeti ok (járványügyi veszélyhelyzet) pedig már nincsen hatályban, amelyre hivatkozva az „átmenetinek” mondott, ugyanakkor határozatlan időre létrejövő törvényben korlátozzák a pedagógusok sztrájkhoz való jogát. Tehát a jogalkotónak az ilyen módon megvalósuló, pedagógusok sztrájkjogát korlátozó rendelkezése a 55/1993. (X. 15.) AB határozat, az 125/2008. (X.17) AB határozat alapján rendeltetésellenes, jogbiztonsággal ellentétes, ezért sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését.

27. Az indítványozó tisztában van azzal, hogy a t. Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani

{3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]}.

28. Álláspontom szerint, ha a jogalkotó visszaél jogalkotói hatalmával – tehát nem „pusztán” valamely alapjogot sértő normát alkot - az a jogállamiság rendkívül súlyos sérelme. Ezen sérelem a felkészülési idő hiányával és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésével összevethető súlyú romlását okozza a jogállamiság elvének. Mindezért az Indítványozó határozott álláspontja, hogy a t. Alkotmánybíróságnak ezen panaszemet is érdemben kell vizsgálnia. Ezen értelmezést támasztja alá maga az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja is, mely általánosságban biztosít hatáskört a t. Alkotmánybíróságnak arra, hogy alkotmányjogi panasz eljárás során megtámadott jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját felülvizsgálja. Ezen szabály nem korlátozza az Alaptörvényben foglalt jogokra a vizsgálódást, azt csak az Abtv. mondja ki (mely korlátozó szabály alkotmányossága éppen ezért megkérdőjelezhető.) A t. Alkotmánybíróság – helyesen – a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a kellő felkészülési időt az Alaptörvény B. Cikkéből fakadó jognak tekinti. Sem elvi, dogmatikai vagy egyéb gyakorlati akadály nincs, hogy a jogalkotó hatalommal való visszaélés is hasonló elbírálás alá essen.

Az Alaptörvény XVII) cikk (1)-(3) bekezdésének alkalmazása jelen ügyre

29. A 2022. június 1-én hatályba lépő Vtv.-be iktatott 14. § és 15. § kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok vethetők fel. A Vtv. 14. § a Sztrájk tv.-hez, illetve a korábbi Kr.-hez képest is szigorúbban határozza meg a még elégséges szolgáltatás mértékét, illetve az intézményvezetővel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettséget. A még elégséges szolgáltatás a sztrájkjog egyik korlátja, annak ilyen módon való meghatározása még súlyosabb korlátozást jelent, hiszen nem ad teret a felek egyeztetésének és a bírósági eljárásnak.

30. A Vtv. 14. § (2)-(6) bekezdése tartalmazza a tanuló felügyeletre vonatkozó előírásokat. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy a Köznev. tv. 27. § (2) bekezdése ugyanúgy 17 óráig tartó tanulói felügyeletet ír elő, mint a Vtv. 14. § (2) bekezdése, tehát a sztrájk alatti előírás egyezik a normál munkarendével. Továbbá a Vtv. 14. § (3)-(5) bekezdésében foglaltakról elmondható, hogy ilyen szigorú előírásokat a Köznev. tv. nem tartalmaz, az csupán a maximális diák létszámot rögzíti (27 fő általános iskola esetén, 34 fő gimnázium és szakgimnázium esetén),

amely továbbá 20%-kal növelhető szükség esetén. Ugyanakkor a tanulószoba/napközi során az ismertetett létszámelőíráson kívül előfordulhat, hogy egyes osztályok „keverednek” (akár egész alsós vagy felsős osztályok kerülnek összevonásra), azzal, hogy a fenntartó ilyen módon hozzájárul a tantárgyfelosztáshoz a Köznev. tv. 83. § (2) bekezdésének g) pontja alapján. Tehát ismételten megállapítható, hogy a Vtv.-be foglalt rendelkezések tulajdonképpen azonos, ha nem szigorúbb feltételeket támasztanak, mint normális munkarend esetén. A támadott jogszabály 14. § (9) bekezdése előírja, hogy délelőtt és délután is 1-1 óra szabad levegőn való tartózkodást kell biztosítani, ugyanakkor a 20/2012 (VII. 31.) EMMI rendelet 16. § (3) bekezdése csupán azt írja elő, hogy a foglalkozások között a tanulók számára szünetet kell biztosítani, továbbá egy hosszabb főétkezési szünetet, ugyanakkor ezek pontos tartamáról az iskolák házirendjükben határozhatnak. Tehát olyan előírás nincsen, amely konkrétan 1-1 órás szabad levegőn tartózkodást írna elő normál munkarend esetén. A Vtv. 14. § (12) bekezdésében előírja, hogy az érettségiző diákok esetén az órák 100%-át meg kell tartani, minden más esetben pedig azok 50%-át, a Vtv. (13) bekezdése alapján. Mindez pedig teljesen ellehetetleníti a pedagógusok munkabeszüntetéshez való jogát. A Vtv. 14. § (20) bekezdése pedig a fent tárgyalt bekezdések alapján lehetőséget ad arra, hogy az intézményvezető a sztrájkoló pedagógust munkavégzésre kötelezze. Így a sztrájkoló pedagógusok munkabeszüntetése gyakorlatilag észrevétlen marad a kívüllág számára, tehát az így nem tudja betölteni eredendő funkcióját.

31. A Vtv. 15. § pedig a korábbi Sztrájk tv.-től és Kr.-től eltérően annak is teret ad, hogy a sztrájkoló tanárokkal szemben szankciókat, vagyis a 2012. évi I. törvény (továbbiakban: Mt.) 56. § szerinti hátrányos jogkövetkezményt alkalmazzanak. Továbbá a Sztrájk tv. 6. § (1) bekezdése szerint a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettség megsértésének, amiatt a dolgozóval szemben hátrányos jogkövetkezmény nem alkalmazható. Ezzel szemben a Vtv. 15. § azzal a pedagógussal szemben, aki munkavégzési kötelezettségének nem tesz eleget Mt. szerinti hátrányos jogkövetkezmény alkalmazását teszi lehetővé. Ennek körében szükséges ismét nyomatékosítani, hogy a sztrájk lényege az ideiglenes munkabeszüntetésben van. Az a szabályozás pedig, ami a még elégséges szolgáltatás körében gyakorlatilag normál munkarendet vár el, mindemellett az azokat nem teljesítőket még szankcionálja is teljes mértékben elfogadhatatlan és alaptörvény-ellenes. Illetve azon tény, hogy a hátrányos jogkövetkezmény megvalósulásának egyik módja lehet a vagyoni hátrány megállapítása, amelynek összege a pedagógus egyhavi alaphétét is elérheti. Mindez rendkívül súlyos jogkövetkezményt jelent a pedagógusok számára, mivel a diplomás átlagfizetésnél jelentősen

kevesebbet kereső pedagógusok, nagyrészt az ebből következő gazdasági helyzetüknek az előmozdításából folyamodnak egyáltalán a sztrájkhoz.

32. Összeségében a Vtv. ezen szabályai teljes mértékben kiszolgáltatja az érintetteket – hiszen amennyiben a sztrájkolni kívánó pedagógusok eleget tesznek a Vtv. 14. § megállapított követelményeknek tulajdonképpen nem valósítanak meg valódi munkabeszüntetést, hiszen gyakorlatilag úgy kell folyni az oktatásnak, mintha nem lenne sztrájk. Továbbá a meghatározott követelményeknek eleget nem tevőket a Vtv. 15. § alapján lehet szankcionálni. Mindez dermesztő hatással (chilling effect) van az érintettekre, hiszen ezzel a norma szövege szerint „tulajdonképpen” a joggyakorlást nem lehetetlenítik el (mivel kifejezett tiltó rendelkezést nem tartalmaz) azonban elbizonytalanítanak, eltántorítanak egyes személyeket érdekeik érvényesítésétől, vagy potenciálisan ilyen hatással járnak. Ugyanakkor a sztrájk, mint az érdekérvényesítés eszköze és annak gyakorlása minden jogállamban szükségszerű, hogy érvényesüljön.

33. A szükségesség és arányosság tesztet elvégezve megállapítható, hogy a munkabeszüntetéshez való jog korlátozására törvényben került sor. Ugyanakkor a jogalkotó a megtámadott jogszabályok indokolásában azzal érvelt, hogy jelen módosítások azért szükségesek, mivel a gyermekek művelődéshez, megfelelő testi és lelki fejlődéséhez szükséges a köznevelés zavartalan működésének a biztosítása. A fenti indokolással kapcsolatban le kell szögezni, hogy a támadott szabályozás azzal ellentétes hatást vált ki, tehát a jogalkotói célt nem teljesíti be. Tekintve, hogy a pedagógus pályán a tanárok számára nem biztosítottak a megfelelő gazdasági és szociális feltételek, illetve ennek érvényesítése érdekében tulajdonképpen a munkabeszüntetéshez való joguktól is megfosztják őket. Mindezek következménye, hogy a nyugdíjba vonuló pedagógusok mellett a pályaelhagyó tanárok száma olyan mértékű, amely nem fedezi az oktatásban lévő, illetve az oktatásba belépő diákok számát. Mindezt alátámasztja, hogy a kozigallas.gov.hu-n oldalon a 2022-es tanévzárást megelőzően 2100 tanári és 967 tanítói állást hirdettek meg, amely a tanévzárást követően jelentősen megugrott, a tanárok esetében 2800-ra, a tanítóknál pedig 1335-re. Mindezek alapján elmondható, hogy az alapjogkorlátozásra nem legitim célból került sor.

34. Továbbá annak érdekében, hogy a gyermekek művelődéshez, testi és lelki fejlődéshez való joga érvényesüljön a törvényben meghatározott, sztrájkhoz való jogot teljesen kiüresítő

„még elégséges szolgáltatás” felsorolásnál kevésbé jogkorlátozó módszerek is léteznek. A Sztrájk tv. 4. § (3) bekezdése alapján ilyen lehet a felek közötti megállapodás vagy a bíróság általi megállapítás. Tehát a fentiek alapján megállapítható, hogy ezen alapjogkorlátozás nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményének.

35. Összességében tehát a Vtv. 14. § és 15. § teljességgel kiüresíti a sztrájk fogalmát, melynek lényegi eleme az ideiglenes munkabeszüntetés nyomásgyakorlás céljából. Hrecska-Kovács Renáta 2021-es, A sztrájkjog összehasonlító jogi elemzése egyes európai államokban c. tanulmányában kiemeli, hogy: „a sztrájk esetében nem merül fel a munkaviszony megszüntetésének szándéka a sztrájkolók részéről, azaz (...) a munkaszerződés a sztrájk ideje alatt az érintett munkavállalók vonatkozásában csupán felfüggesztésre kerül. Ennek oka az, hogy jogilag csak ezen a módon érhető el az az eredmény, hogy a munkavállaló ne legyen köteles a sztrájkkal érintett időben rendelkezésre állni és munkát végezni, illetőleg a munkáltató ne legyen köteles teljesíteni a foglalkoztatási és bérfizetési kötelezettségét.”. A fentiek alapján látható, hogy a Vtv. 14.§ meghatározott szigorú feltételek következtében a sztrájk ilyen formán egyáltalán nem tud megvalósulni, hiszen az oktatás elenyésző különbségekkel, de úgy zajlik mintha sztrájk nem is lenne. Tehát megállapítható, hogy a hatályos rendelkezések nem felelnek meg az alkotmányos alapelveknek és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának, így azt meg kell semmisíteni.

36. Továbbá a fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata mellett, az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is a szükségesség és arányosság teszt alkalmazását írja elő a sztrájkjog korlátozásával kapcsolatban. Ezen körben értékelendő, hogy habár jelen korlátozást törvény határozza meg ugyanakkor az nem felel meg a *Pasko kontra Oroszország* ügyben meghatározott előreláthatóság követelményének. A támadott szabályt megelőzően hatályban lévő Kr. ugyanis lényegében hasonló rendelkezéseket tartalmazott a „még elégséges szolgáltatás” körében, ugyanakkor azok ideiglenesen, a veszélyhelyzet idejére korlátozták a pedagógusok sztrájkját. Tehát a tanárok okkal feltételezhatték, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével már a munkabeszüntetéshez való joguk nem lesz ilyen mértékben korlátozva, hiszen a jogalkotó szándéka a sztrájk korlátozása körében a járványügyi intézkedések miatt volt indokolt. Így megállapítható, hogy a korlátozás bár a formális törvényesség követelményének megfelel, a materiális törvényességnek nem.

37. A Bíróság gyakorlata szerint a törvényben meghatározott legitim korlátozási okokat szűkítően kell értelmezni (*Stankov és the United Macedonian Organisation Ilinden kontra Bulgária*, § 84). A Sztrájk tv. 4. § (2) bekezdésében előírja, hogy lakosságot alapvetően érintő tevékenységnél a még elégséges szolgáltatást biztosítani kell. A Kúria 1/2013. KMK véleményében kifejtettek alapján a törvényszövegben szereplő - közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél - felsorolás példálózó. Ugyanakkor az ILO 87. számú, az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention) szóló egyezménye alapján és az ILO Egyesülési Szabadsági Bizottság (CFA) esetjogát áttekintve megállapítható, hogy az oktatás körében alapvető szolgáltatásnak csupán az iskoláskorúak ellátása étellel és az iskola takarítása számít (324th Report, Case 2037, 102. §). Illetve szintén a fenti gyakorlat alapján maga az oktatás nem tartozik a szigorúan vett alapvető szolgáltatás körébe (330th Report, Case 2173, 297. §).

38. Az arányosság körében a Bíróság leszögezte a *Demir és Baykara* ügyben, hogy a sztrájkjog lényegi tartalma nem vonható el. Azzal, hogy a Vtv. 14. § olyan követelményeket határoz meg a „még elégséges szolgáltatás” körében, amellyel a tanuló felügyelet gyakorlatilag ugyanúgy kell megvalósítani, mint egy átlagos tanítási napon, továbbá az órák 50%-át, illetve érettségiző diákok esetén az órák 100%-át meg kell tartani, így gyakorlatilag a sztrájk lényegi eleme veszik el. Nyomásgyakorlásról ugyanis nem beszélhetünk akkor, hogyha maga a munkabeszüntetés nem valósul meg.

39. A *Ognevenko kontra Oroszország* ügyben megállapítottak jelen ügyre azért is alkalmazhatóak mivel annak ellenére, hogy a Vtv. kifejezetten nem ír elő sztrájktilalmat, ugyanakkor a sztrájk fogalmát gyakorlatilag kiüresíti, illetve a szankciókon keresztül a pedagógusokat elrettenti a joggyakorlástól. Így ezt az ügyet jelen esetre vetítve megállapítható, hogy a Magyar Államnak kell bizonyítani, hogy a pedagógusok sztrájkja esetén milyen kár következne be. Azon felül azonban, hogy a jogszabály indokolásában hivatkoznak a gyermekek testi és lelki fejlődésére, művelődéshez való jogára, azok tényekkel nem lettek alá támasztva. Sőt a korábban ismertettek, mint például a pedagógus hiány és túlterheltség is amellet szól, hogy a tanárok gazdasági és szociális érdekeiknek az érvényesítése kifejezetten pozitívan hatna a diákok testi és lelki fejlődésére, művelődéshez való jogára. Továbbá a Köznev. tv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a

köznevelés központjában a gyermekek és a szülők mellett a pedagógusok állnak, valamint az ő jogaik és kötelességeik egy egységet alkotnak.

40. A támadott Vtv. 14. § (1)-(6) bekezdés, (9), és (12)-(13) bekezdés, valamint a (20) bekezdés és 15. § által megvalósított jogkorlátozás nem felel meg sem az Alkotmánybíróság, sem az Emberi Jogok Európai Bíróság joggyakorlatának. Ugyanis a pedagógusok munkabeszüntetéshez való jogának korlátozása körében alkalmazandó szükségesség és arányosság teszt alapján, a materiális jogszerűség, szükségesség és arányosság követelményének nem felelt meg az alapjogkorlátozás, így az alaptörvény-ellenes.

Lakóhely/beadás dátuma:

Budapest, 2022. szeptember 1.

Tisztelettel,



Panaszos

Mellékletek

P/1. Személyi igazolvány és lakcímkártya másolata

P/2. Pedagógusigazolvány másolata