

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2023. (I. 4.) AB HATÁROZATA

a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata és nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálata tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Schanda Balázs* és *dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. §-a és 15. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Dr. Tóth Bertalan országgyűlési képviselő, valamint további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 14. és 15. §-a alaptörvény-ellenességét. Ugyanezen jogszabályi rendelkezésekre vonatkozóan a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kérték az Alaptörvény 24. cikk f) pontja és az Abtv. 32. §-a alapján. Kérték a támadott jogszabályok visszamenőleges hatályú megsemmisítését az Abtv. 41. § (1) bekezdése és 42. § (1) bekezdése szerint.
- [2] Az indítvány szerint a Vtv. 14. és 15. §-a ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, XVII. és XXIV. cikkével, a B) cikk (1) bekezdésével, a VIII. cikk (1) bekezdésével, (2) bekezdésével és (5) bekezdésével, valamint a Q) cikk (2) bekezdésével. Az indítványozók kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben soron kívül járjon el.
- [3] 1.1. Az indítvány elsőként a sztrájk és a sztrájkjog fogalmával foglalkozik. Hivatkozik a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájk tv.) 1. § (1) bekezdésére, amely szerint a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – megilleti a sztrájk joga. Az indítványozók álláspontja szerint a sztrájk fogalmilag nem más, mint munkaviszonyban vagy azzal egy tekintetbe eső jogviszonyban álló munkavállaló által közösen végrehajtott munkabeszüntetése, a munkavállalók szociális

és/vagy gazdasági érdekeik érvényre juttatását szolgáló nyomásgyakorlás céljából. A sztrájk fogalmi eleme a kollektív munkabeszüntetés, ami a munkavégzés jelentős mértékű lassítását vagy teljes elmaradását jelenti, akár megjelennek a munkavállalók a munkahelyen, vagy sem.

- [4] Az indítvány idézi a 88/B/1999. AB határozat indokolásának a nemzetközi egyezményekkel foglalkozó bekezdését, amely az Egyezségokmány, az Európai Szociális Charta, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) egyezményei tekintetében rögzíti, hogy az utóbbiak ugyan nem rendelkeznek kifejezetten a sztrájkjogról, de az ILO esetjoga, a jelentései ezzel foglalkoznak, s hogy az előbbiek utalnak a sztrájkjog korlátozásának a lehetőségére is. Az indítvány leírja, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) ugyan nem nevesíti a sztrájkjogot, de az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) utóbbi időben hozott két döntése [EJB *Enerji Yapi-Yol Sen kontra Törökország* (68959/01), 2009. április 21. és EJB *Demir and Baykara kontra Törökország* (34503/97), 2008. november 12. ügyek] már a szakszervezeti szabadság elválaszthatatlan részének minősítette a sztrájkhoz való jogot. Következtetése szerint a sztrájkhoz való jog nem abszolút jog, de annak lényeges tartalma nem korlátozható. Az EJB és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint lehetséges a sztrájkjog korlátozása a közszférában, de az nem vezethet a közszférában dolgozók sztrájkjogának általános elvonásához.
- [5] 1.2. Az indítvány szerint az EJB és az Alkotmánybíróság gyakorlata is a szükségességi és arányossági teszt alkalmazását írja elő a sztrájkjog korlátozására. Erre az EJE 11. cikk (2) bekezdése utal, amely szerint az (1) bekezdésben meghatározott 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. Az Alkotmánybíróság legfrissebb gyakorlata szerint [3065/2022. (II. 25.) AB határozat] a sztrájkjog korlátozása alkotmányosságának vizsgálatkor el kell végezni a szükségességi és arányossági tesztet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. Az indítvány ezt követően – alkotmánybírósági határozatokra utalva – a gyakorlatban kialakult szükségességi és arányossági teszt általános és lehetséges elemeit veszi számba, a)–h) pontba szedve azokat (pl. az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással). Ezek után rögzíti, hogy a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogának a Vtv. 14–15. §-a útján történt korlátozása sem nem szükséges, sem nem arányos.
- [6] Az indítványozók elismerik, hogy a támadott rendelkezések a sztrájk gyakorlását nem tiltják meg. Állításuk szerint azonban olyan feltételeket állítanak elé, amelyek annak tényleges gyakorlását, különösen a sztrájk nyomásgyakorlási-elemétől való megfosztása miatt, ellehetetlenítik, tartalmát kiüresítik. Állítása szerint a még elégséges szolgáltatás törvényben való meghatározása önmagában a sztrájkjog korlátozását jelenti. Ezek után az elégséges szolgáltatásra vonatkozó törvényi meghatározás elemeire utalva, azokat felsorolásban megjelenítve (50%-os, illetve esetenként 100%-os óraszám-tartási kötelezettség, felügyelet biztosítása, illetve annak reggeltől késő délutánig való időtartama, óraszama, valamint a munkáltató általi munkavégzési kötelezettség előírása) arra hivatkoznak, hogy ezen körülmények a sztrájk tartását ellehetetlenítik, a nyomásgyakorlás jellegétől megfosztják. Álláspontjuk szerint nyomásgyakorlás nélkül a sztrájk nem sztrájk, hiszen az ILO és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat szerint is a sztrájk jellegadó tulajdonsága, fogalmi ismérve, hogy az a munkáltatóra nyomást tud gyakorolni. Kiemelik a Vtv. 15. §-át, amely a bizonytalan jogkövetkezmények – az azonnali hatályú felmondás lehetősége – miatt elbizonytalanítja a sztrájkjog gyakorlóit, rájuk dermesztő hatással lehet, így az is korlátozásnak minősül. A Vtv. 15. §-át szankciós jellegű rendelkezésnek tekinti, amely azonban nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének. Alkotmányos követelmény ugyanis, hogy a szankciós jellegű szabályok egyértelműen meghatározottak és előre láthatóak legyenek.
- [7] Az indítvány szerint a sztrájkjog legitim korlátozására kevésbé korlátozó mód (pl. a felek megegyezése, bírói mérlegelés) is rendelkezésre állt volna. A korlátozás megfosztotta a tanárokat a sztrájkjogtól.
- [8] 1.3. Az indítvány a korlátozást öncélúnak tekinti, az „nem valamely másik védendő alapjog érvényesülését szolgálja, hanem a jogalkotás oka és kifejezett célja, hogy a tanárokat megfosssa.” Az összegző módosító javaslat indokolásában feltüntetett okok közül a köznevelés zavartalan működését nem tartja legitim hivatkozásnak. A gyermekek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéséhez való jogát illetően arra hivatkozik, hogy ez az oktatás szabadságának korlátozotttsága, a pedagógusok alulfizetettsége miatt nem biztosítható. Felidézik az indítványozók a Vtv. rendelkezéseire hasonló korlátokat bevezető, a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelethez fűzött indokolást, amely

korábbi kormányzati ciklusokra visszahivatkozó politikai érvelést is tartalmazott. Innen azt vezeti le, hogy ezek kétséget keltenek a törvényi szintű szabályozás indokolásának valódiságát illetően. Kiemelik, „hogymennyiben a sztrájkjog korlátozásának legitim alapjának tekinthető a konkrét esetben a gyermek művelődéshez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéséhez való joga, a korlátozás arányossága abban az esetben sem alkotmányos, mivel a fentebb leírtak alapján a sztrájkot a kényszerítő, igényérvényesítő hatásától fosztja meg, amely így már valójában nem minősül sztrájkknak.” Ha a még elégséges szolgáltatás túlságosan magas mértékű, akkor a nyomásgyakorlás – a sztrájk lényeges eleme – nem valósulhat meg.

- [9] 1.4. Az indítvány szerint a sztrájkjog támadott rendelkezések szerinti korlátozása a gyülekezési és az egyesülési jog sérelmét is jelenti, azt teljes egészében kiüresíti, amely következtében sérülnek a munkavállalók Alaptörvényben meghatározott jogai [XVII. cikk (2) bekezdés].
- [10] 1.5. Az indítvány a nemzetközi egyezménybe ütközést illetően hivatkozik a 3137/2016. (VI. 29.) AB határozatra, idézve belőle azt, hogy „az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt a nemzetközi jogra is figyelemmel, azzal összhangban kell értelmezni” (Indokolás [19]).
- [11] Hivatkozása szerint számos olyan nemzetközi egyezmény van, amelyet a beadvánnyal támadott megoldás sért. Ezeket a következőképpen sorolja fel:
- „– a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdetve az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel) 4., 5. és 8. cikke (amelynek sérelmét a fentebb idézett alkotmánybírói határozatok alapján igazolt a beadványozó),
  - az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikk (gyülekezés és egyesülés szabadsága) 10. cikk (véleménynyilvánítás szabadsága, amelynek sérelmét a beadványozó a fentebb idézett, alkotmánybírói és EJEB döntések sorával igazolt),
  - az Európai Szociális Karta 5. Cikke, amelyet az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény ültetett át a magyar jogrendszerbe. Az 5. Cikk kifejezetten biztosítja a »szervezkedési jogot«, amely tartalmát abban jelöli meg, hogy »a dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre és csatlakozhatnak ezen szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az ezen cikkben biztosított garanciák rendőrségre alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák majd meg. E garanciák fegyveres erőknél szolgálatot teljesítőkre történő alkalmazásának alapelveit és azt a mértéket, ameddig az e kategóriához tartozó személyeknél e garanciákat biztosítják, ugyancsak nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg.« Ezen rendelkezés a szakszervezetiségre utal, amelynek a korábban kifejtettek alapján a sztrájk az elválaszthatatlan eleme, és amely sérelme a korábban kifejtettek alapján ugyanúgy sérül, mint az AB és az EJEB gyakorlata által igazolt esetben,
  - az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikk (A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága) és a 12. cikk (A gyülekezés és az egyesülés szabadsága), amelyek sérelme az EJEB fentebb idézett gyakorlata alapján szintén megállapítható, hiszen a Charta preambuluma szerint »E Charta, tiszteletben tartva az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét, újlag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek. Ebben az összefüggésben a Charta értelmezése során az Unió és a tagállamok bíróságai kellően figyelembe veszik a Chartát megszövegező Konvent elnökségének irányítása alatt készített és az Európai Konvent elnökségének felelőssége mellett naprakésszé tett magyarázatokat.« Így az EJEB gyakorlatát a Charta értelmezése során is figyelembe kell venni. Az EJEB gyakorlatának a sérelmével járó gyakorlat erre való tekintettel az Európai Unió alapjogi Chartájával is ellentétes.”
- [12] 2. Az ügygel kapcsolatos álláspontjáról az igazságügyi miniszter 2022. szeptember 16-án tájékoztatta az Alkotmánybíróságot [Abtv. 57. § (1b) bekezdése]. Ebben visszahivatkozott a 3282/2022. (VI. 10.) AB végzés ügyében küldött állásfoglalására, azzal, hogy az ott tett érdemi megállapításait továbbra is fenntartja. Elfogadja, hogy

a szabályozás a sztrájkjog korlátozását jelenti, de annak egyik oka az objektív intézményvédelem. Az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára utal, amely szerint az alapjogok szubjektív, alanyi oldala mellett azok objektív intézményvédelmi oldala is szolgálhat más alkotmányos jog, alapjog korlátozásának indokaként. Hivatkozik a törvény indokolására, amely a köznevelés zavartalan működésének biztosítását, valamint a gyermek művelődéshez [Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdés] és megfelelő testi és lelki fejlődéséhez való alapjogát [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés] jelölte meg védendő alkotmányos értékként és alapjogként. Utalt arra, hogy egy pedagógussztrájk érinti a szülők jogait és kötelezettségeit is. A sztrájkjog alkotmányos helyét, annak tartalmát illetően idézte az Alkotmánybíróság gyakorlatát, majd a Sztrájk tv.-nek az elégséges szolgáltatással kapcsolatos rendelkezéseit, a kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatot foglalja össze. Álláspontja szerint a még elégséges szolgáltatás feltételeinek és tartalmának törvényi meghatározása az alapvető jog gyakorlása alkotmányos feltételrendszerének egyértelmű rögzítéséhez járul hozzá, az alapjogok, az alkotmányos államcélok és érdekek egyensúlyát teremti meg.

## II.

[13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„Q cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.”

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

„XVII. cikk (2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.”

[14] 2. A Vtv. szerint:

„11. A nemzeti közneveléssel összefüggő kiegészítő szabályok

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

(2) A gyermek, tanuló felügyeletét a sztrájkjal 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.

(7) Járványügyi készültség, járvány, egészségügyi válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetén jogszabály vagy államigazgatási szerv határozata egyéb kötelezettséget is megállapíthat.

(8) Abban a csoportban, osztályban, ahol a felügyeletet biztosítják, legalább egy

a) szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógus,

b) pedagógus,

c) gyógypedagógus,

d) kollégiumi nevelő, oktató vagy

e) pedagógiai, gyógypedagógiai asszisztens

rendelkezésre állása biztosítandó.

(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.

(10) A sztrájkkal érintett köznevelési intézményben a felügyelet ideje alatt biztosítandó a gyermek, tanuló számára az étkeztetés a sztrájk előtti időszakra jellemző, megszokott helyen, módon, alkalommal és időpontban.

(11) Az óvodai foglalkozások megtartása – az iskolakezdés előtt álló gyermekek felkészítése kivételével – a sztrájk ideje alatt nem kötelező.

(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.

(14) A kollégiumi ellátás során a tanuló a sztrájkot megelőző elhelyezése szerinti kollégiumban részesül – a sztrájkot megelőzően nyújtott szolgáltatással egyező mértékben – lakhatásban, felügyeletben és étkeztetésben.

(15) A sajátos nevelési igényű vagy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló életének, testi és lelki épségének megóvása érdekében biztosítandó a sztrájkot megelőzően fennállt körülmények között és helyszínen a szakmai szabályoknak megfelelő, változatlan személyek által nyújtott ellátás, ideértve valamennyi foglalkozást, fejlesztést és felzárkóztatást.

(16) Az esedékes, jogszabályon alapuló fogászati, szemészeti vagy általános szűrővizsgálaton a gyermek, tanuló részvételét biztosítani kell.

(17) A sztrájkban érintett köznevelési intézményben sztrájkot szervező helyi sztrájkbizottság, ennek hiányában a helyi sztrájkszervező (a továbbiakban együtt: helyi sztrájkbizottság) a tervezett sztrájkot megelőző ötödik munkanapon legkésőbb 16 óráig tájékoztatja a köznevelési intézmény vezetőjét a sztrájk szándékáról, majd legkésőbb a tervezett sztrájk napját megelőző harmadik munkanapon 16 óráig a sztrájkban várhatóan résztvevő közalkalmazottak és egyéb munkavállalók létszámáról és személyéről.

(18) Az intézményvezető a tervezett sztrájkot megelőző napon legkésőbb 16 óráig közli a sztrájk első napjára érvényes munkaidő-beosztást a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében; a sztrájk esetleges további napjai tekintetében szintén előző nap 16 óráig tájékoztatja a helyi sztrájkbizottságot arról, hogy a sztrájk időtartama alatt a sztrájkkal érintett óvodai csoportban, iskolai osztályban, kollégiumi csoportban, valamint pedagógiai szakszolgálati intézményben, illetve a pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézményben várhatóan hány fő gyermek, tanuló lesz jelen a tervezett sztrájk időtartama alatt.

(19) A sztrájk időtartamáról, a sztrájkban részt vevők várható létszámáról, a sztrájkban a gyermekek, tanulók nevelése, felügyelete kapcsán releváns részleteiről az intézményvezető legkésőbb a sztrájkot megelőző második munkanapon 16 óráig tájékoztatja az érintett gyermekek, tanulók szüleit.

(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 kötelezettségzegéstől számított nyolc napon belül a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 56. §-a szerinti hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhatja.”

### III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság mindkét indítványt a tartalma szerint bírálta el, figyelemmel arra is, hogy a jelen eljárásban, amely utólagos absztrakt normakontroll, és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, az indítvány érvei alapján, annak a keretei között lehet eljárni.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezése alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, amely alapján az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint tehát az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede is jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az ötven országgyűlési képviselő által benyújtott utólagos normakontroll indítvány indítványozásra jogosultaktól érkezett, így az megfelel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, illetve megjelöli azt a rendelkezést is, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Az indítvány az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg. Az indítvány az Alaptörvény XVII. cikke – ideértve az I. cikk (3) bekezdését is –, valamint a B cikk (1) bekezdése viszonylatában az eljárás megindításának indokait is tartalmazza.
- [18] Nem tartalmaz az indítvány az Abtv. szerint előírt érvelést az Alaptörvény XXIV. cikke, valamint a VIII. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmét illetően, ezért ebben a körben nem lehetett vizsgálandó.
- [19] 3. Az Abtv. 32. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. A (2) bekezdés kimondja, hogy az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ötven országgyűlési képviselő által benyújtott indítvány az indítványozásra jogosultaktól érkezett.
- [20] Az indítvány szerint a Vtv. támadott rendelkezései az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével ellentétesek. Ebben a körben az ENSZ, az Európa Tanács égisze alatt létrejött egyezményeket, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartáját sorolja fel, de nem ad elő arra vonatkozó érvelést, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések ténylegesen melyik nemzetközi szerződéssel, mennyiben és miért ellentétesek. A határozott kérelemhez hozzátartozik az indokolás arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes a nemzetközi szerződéssel. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata körében az indítvány nem tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolást, ezért a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

### IV.

- [21] 1. A jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány nem megalapozott.
- [22] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Vtv. támadott rendelkezései megfelelnek-e az alapjogkorlátozás feltételeinek, illetve a jogbiztonság követelményének. Ennek vizsgálata előtt az Alkotmánybíróság összefoglalja a sztrájkjal kapcsolatos törvényi szabályok lényegét.

- [23] 1.1. Az 1989. április 12-én kihirdetett Sztrájk tv.-t az elmúlt évtizedekben mindössze nyolc alkalommal módosították. Ezek a módosítások azonban a Sztrájk tv. lényegi szerkezetét, a sztrájkjog fogalmi meghatározását, a szabályozási tárgyköröket lényegükben nem érintették. A törvény meghatározza a sztrájkjog gyakorlásának lényegi tartalmát, a sztrájk kezdeményezésének feltételeit, a jogellenes sztrájk eseteit, a még elégséges szolgáltatás rendezésének módját, valamint a jogszerű sztrájkban részt vevő dolgozók jogosítványait.
- [24] A Sztrájk tv. 1. §-a 1989-től változatlanul rendelkezik arról, hogy a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – illeti meg a sztrájk joga. Rögzíti, hogy a sztrájkban való részvétel önkéntes, az abban való részvételre, illetve az attól való tartózkodásra senki sem kényszeríthető. Előírja a munkáltatók és munkavállalók együttműködési kötelezettségét a sztrájk alatt. Rögzíti, hogy a sztrájkjoggal való visszaélés tilos. Már a kihirdetésekor rendelkezett a törvény [Sztrájk tv. 3. § (2) és (3) bekezdés] arról, hogy bizonyos szervezeteknél és helyzetekben tilos a sztrájk. Ilyenként határozta meg – és határozza meg – azt az esetet, amikor a sztrájk az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná. Rögzítette a sztrájktilalmat az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél, a rendészeti szerveknél. Ugyanitt az államigazgatási szerveknél is külön feltételhez kötötte a sztrájk lehetőségét. Ezeket a tilalmi szabályokat kisebb módosítások érintették az elmúlt években, de lényegileg nem változtak. Ezekhez a szabályokhoz kapcsolódóan indítványozták azt két alkotmánybírói eljárást, amelynek eredményeként az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozott a sztrájkjoggal [88/B/1999. AB határozat és a 30/2012. (VI. 27.) AB határozat].
- [25] A törvény már a kihirdetéskor rendelkezett a még elégséges szolgáltatás szükségességéről: „Annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez – így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél –, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja.” [Sztrájk tv. 4. § (2) bekezdés] Ehhez kapcsolódott 2010-ben az a módosítás (2011. évi CLXXVIII. törvény), amely a jogellenes sztrájk fogalma alá vonta azt a sztrájkot, amely a még elégséges szolgáltatás szabályaiba ütközik. Ugyanakkor egészültek ki a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések. Eszerint: „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 megghiúsulása esetén bármelyikük kérelmére a munkaügyi bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.” [Sztrájk tv. 4. § (3) bekezdés] Ilyen törvényi rendelkezést tartalmaz a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XVI. törvény 39. §-a, valamint a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény 34. § (3) bekezdése. Ezen törvényi szabályok sorába illeszkedik be a Vtv. 14. §-a is, amely köznevelési intézmények tekintetében határozza meg a még elégséges szolgáltatás kereteit.
- [26] 1.2. A Vtv. elégséges szolgáltatással kapcsolatos rendelkezéseinek előzménye volt a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet. A SARS-Cov-2 koronavírus okozta tömeges humánjárvány megelőzésével, illetve következményeinek elhárításával összefüggésben hozott rendkívüli intézkedésekkel és a vészhelyzet megszűnésével összefüggésben került sor a Vtv. elfogadására. Ennek 14–15. §-a a „nemzeti közneveléssel összefüggő kiegészítő szabályok” cím alatt került be a törvénybe.
- [27] Ezek a szabályok a köznevelési intézményben tartható sztrájknak a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó kereteit határozzák meg. Ez a Sztrájk tv. 4. § (3) bekezdés első fordulata szerinti törvénynek tekintendő. A sztrájkjog gyakorlásának más viszonylataiban (kezdeményezés, jogellenesség stb.) egy köznevelési intézményben szervezett sztrájk esetében is a Sztrájk tv. rendelkezései érvényesülnek.
- [28] A Vtv. 14. § (1)–(16) bekezdése a még elégséges szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokat határozzák meg a sztrájkjal érintett köznevelési intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló vonatkozásában. Meghatározza, hogy hol (abban a köznevelési intézményben, amelyben a gyermeket nevelik, oktatják), és milyen időtartamban kell biztosítani a gyermek, tanuló felügyeletét a sztrájkjal érintett munkanapokon. Rendelkezik arról, hogy gyermekek, tanulók felügyeletét milyen minimális képzettséggel rendelkező személy biztosíthatja. A felügyelet tartalmát illetően a gyermekek szabadlevegőn tartózkodásáról, étkeztetésük biztosításáról is rendelkezik. Differenciált szolgáltatási minimumról rendelkezik annak függvényében, hogy óvodásokról, általános iskolásokról, középiskolásokról, kollégistákról, illetve sajátos nevelési igényű gyermekekről, tanulókról van szó. Az érettségire készülő középiskolai osztály tanulóit illetően írja azt elő, hogy a felkészítésüket szolgáló óraszámot 100%-ban meg kell tartani, míg más tanulók esetében ezt a tanítási órák 50%-ában határozza meg.

- [29] A Vtv. 14. § (17)–(20) bekezdése a helyi sztrájkbizottság (helyi sztrájkszervező) bejelentési kötelezettségének mikéntjéről, az intézményvezető ehhez kapcsolódó munkabeosztási és tájékoztatási kötelezettségeiről rendelkezik.
- [30] A Vtv. 15. §-a az előbbiekhöz kapcsolódóan arról rendelkezik, hogy 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 (a továbbiakban: Mt.) 56. §-a szerinti hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhatja. Az Mt. 56. §-a arról rendelkezik, hogy a munkaviszonyból származó kötelezettség vétkes megszegése esetére a kollektív szerződés vagy a munkaszerződés a kötelezettségszegés súlyával arányos hátrányos jogkövetkezményeket állapíthat meg. Rendelkezik arról, hogy az nem sértheti a munkavállaló személyhez fűződő jogát és emberi méltóságát, és arról is, hogy a hátrányos jogkövetkezmény nem állapítható meg olyan kötelezettségszegés miatt, amelyet a munkáltató a munkaviszony megszüntetésének indokaként is megjelöl. A köznevelési intézményben foglalkoztattak foglalkoztatási jogviszonyára a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény és az Mt. vonatkozik. Ezen törvények maguk is rendelkeznek a munkavégzési kötelezettségről, annak elmulasztása következményeiről. Mindkét jogállási törvény lehetővé teszi a munkáltatók számára, hogy a jogviszonyból származó lényeges kötelezettségek megszegése esetén – egyéb törvényi feltételeket betartva – rendkívüli felmentéssel vagy azonnali hatályú felmondással megszüntesse a jogviszonyt. Ugyanakkor a jogállási törvények azt is biztosítják a munkavállalók, közalkalmazottak számára, hogy a munkáltatói intézkedésekkel szemben bírósághoz forduljanak.
- [31] A Vtv. 14–15. §-ához fűzött végső előterjesztői indokolás szerint a szabályozásra a köznevelés zavartalan működése érdekében került sor. A törvény a gyermek művelődéshez és megfelelő testi és lelki fejlődéséhez való alapjogát kiemelten figyelembe véve differenciált szabályozást alakít ki. Ahol az alapjogi érintettség összetettsége fokozott védelmet kívánt meg, a még elégséges szolgáltatás nyújtását – a gyermek védett alapjogaihoz igazodóan – magasabb szinten határozza meg. A még elégséges szolgáltatás differenciált mértékének kialakítása során 50%-hoz képest magasabb szintű még elégséges szolgáltatást a tervezet olyan körülményekhez kapcsolja, ahol a gyermekek megfelelő oktatáshoz való jutását különleges, a gyermekek megfelelő fejlődéséhez fűződő joga, védelme indokolta. Így különösen a sajátos nevelési igényű vagy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő 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.
- [32] A Vtv. 15. §-ához kapcsolhatóan az indokolás a következőket tartalmazza: „A munkabeszüntetéssel összefüggésben felmerülő kérdés, hogy az sztrájknak vagy polgári engedetlenségnek tekinthető. A polgári engedetlenség nem jogi kategória, azt a magyar jogrendszer nem szabályozza, jellegéből adódóan nem is a munka világához kapcsolható jogintézmény, hanem a politikai megnyilvánulás egyik eszköze. A munkavállalók munkavégzéssel, munkafeltételekkel, bérezéssel kapcsolatos követeléseik nyomatékosítására szolgáló eszköz a törvényben szabályozott sztrájkjog gyakorlása. A munka felvételének más okból történő megtagadása munkajogi következményekkel jár. A törvény ezért a munkavégzési kötelezettségének eleget nem tevő, a köznevelési intézményben foglalkoztatott közalkalmazottal, munkavállalóval szemben alkalmazható jogkövetkezményeket is szabályozza.”
- [33] 1.3. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény (a továbbiakban: Köznev. tv.), amely a köznevelési rendszer intézményeire, résztvevőire és működésükre vonatkozóan tartalmaz szabályokat. A Köznev. tv. elsőként a törvény céljáról és alapelveiről rendelkezik. Ezek egyike szerint „a köznevelés közszolgálat, amely felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. A köznevelés egészét a tudás, az igazságosság, a rend, a szabadság, a méltányosság, a szolidaritás erkölcsi és szellemi értékei, az egyenlő bánásmód, valamint a fenntartható fejlődésre és az egészséges életmódra nevelés határozzák meg. A köznevelés egyetemlegesen szolgálja a közjót és a mások jogait tiszteletben tartó egyéni célokat.” A Köznev. tv. meghatározza a hatálya alá tartozó intézménytípusokat (óvoda, általános iskola, gimnázium, szakgimnázium, szakiskola stb). Meghatározza továbbá a pedagógusoknak a közneveléssel összefüggő köteleseit és jogait. Előbbiek között a pedagógus alapvető feladataként a rábízott gyermekek, tanulók nevelését és oktatását jelöli meg. Utóbbiaknál a pedagógusi munkakörrel összefüggésben jogként jelöli meg, hogy személyét mint a pedagógusközösség tagját megbecsülik, emberi méltóságát és személyiségi jogait tiszteletben tartás, nevelői, oktatói tevékenységét értékelik és elismerik.



- [34] 2. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Vtv. támadott rendelkezése megfelel-e az alapjogkorlátozás feltételeinek. Ennek első lépése annak a meghatározása, hogy az Alaptörvény hogyan szabályozza a munkabeszüntetés jogát. Az Alkotmánybíróság itt tekintettel volt arra, hogy az Alaptörvény értelmezésére az R) cikk (3) bekezdése és 28. cikke kötelező előírást tartalmaz.
- [35] 2.1. Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezet XVII. cikke a munkavállalók és a munkaadók jogairól és kötelezettségeiről rendelkezik. A XVII. cikk (2) bekezdése szerinti jogok – a munkavállalók és munkaadók tárgyalás folytatásához való joga, jog a kollektív szerződés kötésére, az együttes fellépésre érdekeik védelmében, ideértve a munkabeszüntetéshez való jogot is – „törvényben meghatározottak szerint” gyakorolhatók. A XVII. cikk egészéhez fűzött indokolás szerint az „Alaptörvény a munka világához kapcsolódó jogok között szól a munkaügyi kapcsolatok egyes vonatkozásairól és elismeri, hogy minden munkavállalónak, valamint szervezeteiknek joga van – törvényben meghatározottak szerint – az érdekei védelmében történő kollektív fellépéshez, tárgyalások folytatásához, kollektív szerződés kötéséhez és a sztrájkjog gyakorlásához. A nemzetgazdaság egyensúlya, a gazdaság fenntarthatósága, a munkahelyek biztosítása és más közösségi célok megvalósítása érdekében továbbá a javaslat egyúttal előírja a munkavállalók és a munkaadók együttműködési kötelezettségét is.”
- [36] Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (V. 27.) AB határozatban foglalkozott az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének értelmezésével. Ez a határozat – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra is visszautalva – a sztrájkjog alkotmányos tartalmának meghatározásaként az indokolása [21] bekezdésében megismételte a 88/B/1999. AB határozatban megfogalmazott álláspontot: „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 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 a sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásának csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye” (ABH 2006, 1118, 1195.). Ez a határozat, valamint a 673/B/1990. AB határozat a honvédelmi és rendvédelmi szerveknél, illetve az igazságszolgáltatási szerveknél tartható sztrájk törvényi kizárásával foglalkozott, és ezt a tilalmat – más alapjogok, és alkotmányos értékek védelmére figyelemmel – az Alkotmánnyal összhangban állónak minősítette.
- [37] Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatban megerősítette, hogy „a sztrájkjog egy sajátos, nem alanyi jogi természetű alapvető jog, amely nem áll alapjogi védelem alatt, ezért a szabályozása során a törvényhozó felhatalmazással rendelkezik a korlátozásra is. Alaptörvényben foglalt jog lévén azonban a szabályozás nem korlátlan: a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának a feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából kizárásnak csak valamely Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében arányosan van helye” (Indokolás [24]). Ez a határozat az indokolásának [31] bekezdésében magáévá tette a 88/B/1999. AB határozatnak azt az általános érvényű megállapítását, hogy a Sztrájk tv. „szabályozza a sztrájkjog gyakorlására jogosultak körét, azt, hogy mely célból van lehetőség sztrájkra, rendezi a jogszerű sztrájk anyagi jogi és eljárási feltételeit, megállapítja a sztrájkjog érvényesülését, a jogszerű sztrájkban résztvevők védelmét biztosító garanciális rendelkezéseket, meghatározza azokat az eseteket, amikor a sztrájk jogellenesnek minősül (ABH 2006, 1188, 1195.)”.
- [38] Az Alkotmánybíróság vizsgálódása szempontjából annak van jelentősége, hogy valamely itt érvényesített jog, az Alaptörvényben védett jognak minősíthető-e, és ez a védelem milyen erővel bír. Nyilvánvalóan ezt jelenítette meg a sztrájkjoggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat változása is. A sztrájkjoggal foglalkozó 673/B/1990. AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében alapvető jognak minősül a sztrájkjog, amelyre a vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, amely az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja. Ehhez képest jelentett változást a 88/B/1999. AB határozat, amely – máshová helyezve a hangsúlyt – már úgy fogalmazott, hogy a sztrájkjog „nem alanyi jogi természetű alapvető jog”. Másként megfogalmazva: a sztrájkjog alapvető jog, de nem alanyi jogi természetű jog. Ebből is eredeztette az Alkotmánybíróság, hogy az állam nagyobb szabadsággal rendelkezik a szabályozásában, és ezért – az Alkotmánybíróság

által kimunkált – alkotmányossági tesztet a klasszikus, polgári és politikai szabadságjogok korlátozásának vizsgálatához képest, kevésbé szigorú szempontok szerint alkalmazta.

- [39] Az Alaptörvény a sztrájkjogot a törvényben meghatározottak szerinti kollektív érdekérvényesítéshez kapcsolódó munkabeszüntetés jogaként ismerte el. A sztrájkjog alkotmányos helye és lényegi tartalma így változatlan maradt. Ezért nem változott az Alkotmánybíróság gyakorlata sem, és a sztrájkjogot továbbra is olyan alapvető jognak tekinti, amely nem alanyi jellegű jog. Az igazságügyi miniszter a jelen ügyhöz megküldött állásfoglalásában a következőképpen fogalmaz: „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 kialakítása tekintetében az állam viszonylag nagyobb mozgástérrel rendelkezik.”
- [40] 2.2. Az indítvány állítása szerint a még elégséges szolgáltatásnak törvényben való szabályozása a sztrájkjog korlátozásának tekinthető. Ezen túlmenően az elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályokat tartalmilag is korlátozónak tekinti. Az egyes rendelkezésekhez kapcsolódó közvetlen érveket nem hozott fel (a 14. §-nak hús bekezdése van), hanem azok összességéről állította, hogy a sztrájkjogot ellehetetlenítik. Állítása szerint ezzel a tanárokat megfosztották a sztrájkjoguktól. Érvéle szerint a Vtv. indokolásában hivatkozott alapjogok – a művelődéshez való jog, valamint a gyermekek jogai – nem szolgálhatnak legitim alapul a sztrájkjog korlátozásához.
- [41] Az Alkotmánybíróság – a kialakított gyakorlatot követve – azt vizsgálta, hogy a sztrájkjog az Alaptörvényben védett jognak tekintendő-e, a támadott szabályozás ezt a jogot korlátozza-e, s a korlátozó szabályok milyen más alapjogok és alkotmányos értékek védelmével igazolhatók. Ezek egybevetésével lehet azt mérlegelni, hogy a korlátozás szükséges és arányos volt-e. Ebben a vonatkozásban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését irányadónak kell tekinteni. A vizsgálatkor azonban tekintettel volt arra is, hogy a sztrájkjog nem abszolút jog, és nem alanyi jogi jellegű alapvető jog. Figyelemmel kellett lenni arra is, hogy az Alaptörvény maga nyilvánítja azt ki, hogy ez a jog a törvényben meghatározottak szerint gyakorolható. Ebből is következik az – ahogyan azt a korábbi alkotmánybírósági határozatok megerősítették –, hogy még a sztrájk tilalma is alkotmányosnak minősülhet. Ebből következik az is, hogy itt mások jogainak védelme vagy alkotmányos értékek (a közfeladatok ellátása, az államigazgatás működése stb.) védelme okán az állam nagyobb beavatkozási lehetőséggel rendelkezik. Teheti ezt azért is, mert a kollektív jogviták középpontjában lévő vélemények más, alkotmányosan védett szabadságjogok gyakorlásával is megjeleníthetők.
- [42] 2.3. Az Alaptörvény maga rendelkezik arról, hogy a sztrájk joga törvényben meghatározottak szerint gyakorolható. Ez a törvény a Sztrájk tv. és a Sztrájk tv.-hez közvetlenül kapcsolódó, a még elégséges szolgáltatásról rendelkező törvények. Ezen törvényi szabályozást önmagában nem lehet korlátozásnak tekinteni, sőt kifejezetten ezek által biztosított a sztrájkjog gyakorlása. A sztrájk idején nyújtandó még elégséges szolgáltatás tekintetében a Sztrájk tv. 4. § (3) bekezdése ad felhatalmazást arra, hogy a „még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja”. A törvényi szintű szabályozás – az indítványozói feltételezéssel ellentétben – éppen annak egyik biztosítéka lehet, hogy a sztrájk szervezését általában nehezítő, akár bíróságig vihető kérdésben mindenki számára előre látható és kiszámítható keretet teremtsen. A szolgáltatási elemek tartamának és tartalmának az előreláthatósága ugyanis sokak számára jelenti a jogállamban elvárható biztonságot. Az előreláthatóság fontos a sztrájkban közvetlenül részt vevők számára, fontos a szervezetben dolgozó, de a sztrájkban részt nem vevő munkavállalók számára, a munkáltatók, a gyermekek, a szülők, a szülők munkáltatói, de az állam számára is. Utóbbinak ugyanis a köznevelési intézmények működtetése az Alaptörvényre is visszavezethető kötelezettsége.
- [43] 2.4. Ami a Vtv. tartalmát illeti, az kétségtelenül olyan kereteket határoz meg, amelynek következtében esetenként a sztrájkban való részvételüket kinyilvánító dolgozók is részbeni munkavégzésre (pl. tanítás helyett a rábízott gyermekek felügyelete, érettségi előtt álló gimnáziumi osztályokban az órák megtartása, a tanóráknak intézményi szinten legalább 50%-os megtartása) is kötelezhetőek. A tényleges munkabeosztás megszervezését a Vtv. az intézményvezető felelősségévé teszi, ami – a hétköznapokban szokásos munkabeosztási nehézségeken túl – azt is igényli, hogy a munkabeosztás egyszerre legyen tekintettel a törvényben megszabott minimális szolgáltatás, valamint a sztrájkoló és nem sztrájkoló dolgozók jogainak és kötelezettségeinek a megtartására.

A Sztrájk tv. 1. § (3) bekezdése azonban elő is írja azt, hogy a sztrájkjog gyakorlása során a munkáltatóknak és a munkavállalóknak együtt kell működniük. Ebből következik az is, hogy a Vtv. szabályai mellett is kell és lehet érvényesülnie a kollektív jogvitában részt vevők közötti együttműködés lehetőségének. Összességében megállapítható, hogy a Vtv. szabályai a minimális szolgáltatások elemeinek és kereteinek meghatározásával egy-egy intézményen belül korlátozhatják a sztrájkban részt vevők munkabeszüntetésének tartamát és tartalmát is. Kiemeli azonban az Alkotmánybíróság, hogy ezek a korlátozások nem lehetetlenítik el a sztrájkjog gyakorlását. Nincs arról szó, hogy a tanárokat megfosztották volna a támadott rendelkezések a sztrájkjogtól.

- [44] A Vtv. indokolása szerint „a köznevelés zavartalan működése érdekében szükséges a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit meghatározni a köznevelési intézményben tartandó sztrájk esetén”. A törvény céljával együtt megjelöli azokat az alapjogokat is, amelyek védelemre szorulnak: a gyermekek művelődéshez és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való alapjoga. A Köznevel. tv. korábban idézett rendelkezései is nyilvánvalóvá teszik, hogy a köznevelési intézmények elsődlegesen a gyermekek ezen jogainak biztosítását szolgálják. Ebből következően az intézmények működése és ezáltal a gyermeki jogok érvényesülése legitim célnak minősülnek. A cél valóságát, és hitelességét a Vtv. konkrét rendelkezései is igazolják. Ezek a rendelkezések a minimális szolgáltatások elemeit differenciáltan határozták meg. Ezek az eltérő szolgáltatási minimumok a különféle hozzáférési szükséglettel rendelkező gyermekekre (érettségi előtt állók, iskolások, óvodások, sajátos nevelési igényű gyermekek stb.) tekintettel kerültek meghatározásra. Mivel a gyermekeknek az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jogai az állam tevőleges hozzáállásával valósulhatnak meg, ezért a köznevelési intézmények működtetése olyan alkotmányos értéknek minősül, amely indokolja az objektív intézményvédelem érvényesülését is [3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [120]; 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35]]. Az indítvány megfogalmazására visszautalva: a sztrájk mint a munkavállalók által közösen végrehajtott munkabeszüntetés, a munkavállalók szociális és/vagy gazdasági érdekeik érvényre juttatását szolgáló nyomásgyakorlás céljából, e keretek között is megvalósítható.
- [45] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köznevelési intézményekben a sztrájkjog korlátozása legitim célból, a szükséges mértékben és a vele szemben védelemre szoruló alapvető jogok, alkotmányos érték kiegyensúlyozott figyelembevételével, azaz arányosan történt. A Vtv.-nek a még elégséges szolgáltatást szabályozó rendelkezései összhangban állnak az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésével.
- [46] 3. Az indítvány a Vtv. 15. §-át az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozva kifogásolta. Hivatkozása szerint itt egy szankciós jellegű szabályról van szó, amely azonban nem egyértelműen meghatározott, és nem előre látható.
- [47] A Vtv. 15. §-a „a nemzeti köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó köznevelési intézményben foglalkoztatott,” vagyis kötelező, az Alaptörvényből eredő állami feladat ellátásában közreműködő, a munkavégzési kötelezettségének egyébként eleget nem tevő közalkalmazottal, munkavállalóval szemben az egyes jogkövetkezmények lehetséges alkalmazásáról szól, utaló szabállyal. Az utalás egy 2012. óta létező jogintézményre vonatkozik. Az Mt. 56. §-a a hátrányos jogkövetkezmény lehetséges alkalmazásáról szól, ha a munkavállaló (közalkalmazott) a foglalkoztatási jogviszonyból származó kötelezettségét vétkeesen megszegi. A jogszabályban való külön felsorolás nélkül is ideérthető az olyan eset, amikor a dolgozó a munkavégzési kötelezettségének önhibájából nem tesz eleget.
- [48] Minden norma értelmezésre szorul, a jogszabályok egyre növekvő száma és bonyolultsága ezt az értelmezési igényt folyamatosan növeli. A norma megszővegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez az alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi [3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]]. A jelen esetben az indítványban foglalt érvek alapján nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy a Vtv. 15. §-a és az utalt normák a jogbiztonságot sértő, jogértelmezéssel feloldhatatlan ellentétet okoznának.
- [49] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában elutasította.

## V.

[50] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. november 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[51] A határozattal egyetértek. Indokolásához kapcsolódóan az alábbi észrevételeket teszem.

[52] 1. A határozat indokolása a sztrájkjogot „nem alanyi természetű alapvető jog”-nak értelmezi, átvéve a rendszer-váltó Alkotmány 70/C. § (2) bekezdésében foglalt sztrájkjog fogalmával kapcsolatosan a 88/B/1999. AB határozatban korábban kialakított alkotmánybíróági értelmezést.

[53] Nézetem szerint minden alapvető jog alanyi jog, sőt az alanyi jog fogalma nem csak az alapjogok fogalmához kapcsolható. Ez véleményem szerint annyit jelent, hogy az előírt feltételek fennállta esetén az adott jog a jogot elvitathatatlanul illeti meg. Ez a sztrájkjogra (a munkabeszüntetéshez való jogra) is igaz.

[54] 2. Az Alaptörvény a munkabeszüntetéshez való jog utalásszerű említésén kívül e jog tartalmát nem részletezi, annak kibontását, feltételeinek meghatározását a törvényre bízza. [E tekintetben a szabályozás módja hasonlóságot mutat az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében részletezett, a szociális biztonság érdekében biztosítandó egyes szociális juttatások szabályozásának módjával.] Egyetértek a határozat azon álláspontjával, hogy a törvényalkotó a törvényi szabályozás kialakítását illetően tág lehetőséggel rendelkezik. Ez teszi lehetővé a munkabeszüntetés feltételeinek, korlátainak differenciált szabályozását. Nyilvánvalóan eltérőek a munkabeszüntetés elfogadható lehetőségei különböző területeket (a termelés különféle ágait, a különféle szolgáltatásokat, az oktatást vagy más egyéb területeket) érintően.

[55] 3. Mindazonáltal a nemzeti köznevelés területei vonatkozásában a határozat a munkabeszüntetéshez való jog feltételeit a jogkorlátozás alkotmányos rendünk legszigorúbb – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt – mércéjének veti alá, és ennek alkalmazása eredményeként jut arra a konklúzióra, hogy a szabályozás kiállja az alapjog-korlátozás szükségességi-arányossági teszt szerinti követelményét. (Éppen ezért a jelen ügyben nincs semmilyen gyakorlati jelentősége annak, hogy a korábbi alkotmánybíróági döntésekből a határozat is átveszi a sztrájkjognak „nem alanyi természetű alapjog”-ként történő értelmezését, mivel a jogkorlátozásra az alanyi



jogok esetében sincs más, a jelen ügyben alkalmazottnál szigorúbb mérce. Ugyanakkor a jogdogmatikai tisztaság érdekében, figyelemmel a negyedik Alaptörvény módosításra is, mely az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírói határozatokat hatályon kívül helyezte, célszerű lenne ennek a dogmatikai kérdésnek az újragondolása.)

- [56] A munkabeszüntetéshez való jog (amely a munkáltatóval szembeni érdekérvényesítés eszköze) – mint arra a határozat utal – az oktatáshoz (a tanuláshoz) való jogot is magában foglaló művelődéshez való joggal (Alaptörvény XI. cikke), illetve a gyermekek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joggal [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése] konkurál. A határozat a munkabeszüntetéssel történő érdekérvényesítés joga korlátozásának szükségességét és arányosságát az előbb említett alapjogok érvényesülésére és védelmére tekintettel vizsgálta, és jutott a határozatban foglalt végkövetkeztetésre. Az említett védendő alapjogok megfelelő érvényesülésének hiánya a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének hátráltatásával, az élet dolgaiban való eligazodáshoz szükséges közismeretek megszerzésének hiányával, adott tanulókat illetően a továbbtanulás lehetőségének kockáztatásával, egészében a felnövekvő nemzedék sorsa kedvezőtlen alakulásának kifejezett veszélyével járna.
- [57] Ezek elkerülése és az ezt biztosító jogok és alkotmányos értékek védelme szükségessé teszi a Vtv. 14–15. §-ában foglalt szabályozást, melyben megjelenő korlátozások annak ellenére sem tekinthetők aránytalannak, hogy azok kétség kívül meglehetősen leszűkítik a nevelő-oktató hivatást gyakorlók munkáltatóikkal szembeni érdekérvényesítés lehetőségeit.
- [58] 4. A határozatban említésre kerülő polgári engedetlenség fogalmával kapcsolatosan szükségesnek tartom annak hangsúlyozását, hogy a sztrájk és a polgári engedetlenség jogilag és szociológiailag merőben eltérő dolog. A sztrájk a munkabeszüntetés törvényben megengedett és szabályozott – azaz jogszerű – formája. A polgári engedetlenség nem jogi, hanem szociológiai fogalom. Azt jelenti, hogy a polgári engedetlenség útjára lépő a szubjektív morális véleményét követve tudatosan tagadja meg a törvénynek (jognak) történő engedelmisségét (az önkéntes jogkövetést), tudatosan vállalva az ezzel járó hátrányos jogkövetkezményeket. A polgári engedetlenség tehát tudatosan vállalt jogsértés, a vele járó jogkövetkezmények vállalása mellett.

Budapest, 2022. november 29.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleménye

- [59] A munkabeszüntetéshez való jogot az Alaptörvény elismeri, ugyanakkor nem tekinti abszolút jognak. A sztrájk-jog törvényben korlátozható, sőt adott esetben ki is zárható, amit a többségi határozat is rögzít. A határozat azt is elismeri, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének az a fordulata, miszerint „törvényben meghatározottak szerint” van sztrájkra lehetőség, nem hatalmazza fel a jogalkotót tetszőleges korlátozás bevezetésére, hanem érdekmérlegelésre van szükség: milyen előnyök fűződnek ahhoz, hogy a munkavállalók a munkavégzés beszüntetésével gazdasági-szociális igényeiknek hangot adjanak, illetve milyen érdekek érvényesülnek akkor, ha a sztrájk lehetősége korlátozott.
- [60] A határozat által alkalmazott teszttel egyetértve a mérlegelés eredményével nem tudok azonosulni. Kétségtelen, hogy a gyermekek, fiatalok művelődéshez való jogának érvényesülése, felügyeletük biztosítása kiemelten fontos érdek, de hasonlóan fontos az is, hogy egy – épp a művelődéshez való jog szempontjából kulcsfontosságú – hivatás képviselői érdekeiknek törvényes keretek között adhassanak hangot.
- [61] A 8/2011. (II. 11.) AB határozat rámutatott, hogy a munkaviszony aszimmetrikus jogviszony, és a szabályozás célja, hogy a „függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot”. Nem valósul meg ez a védelem, és így kiüresedik a sztrájkjog, ha a törvény nem biztosítja a munkavállalók érdekérvényesítési képességét a munkáltatóval szemben. Az a szabályozás, amely a gyakorlatban tartósan ellehetetleníti, hogy a munkabeszüntetés nyomást gyakoroljon a munkáltatóra, az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének lényeges tartalmát sérti.

- [62] A pedagógusok sztrájkjogának új szabályozását egy, a veszélyhelyzet megszűnésével kapcsolatos átmeneti szabályokat tartalmazó (saláta)törvény tartalmazza: a jogalkotó ezzel egy ideiglenesnek, a járvány idejére szánt korlátozást állandósít a jogrendszerben. Önmagában nem kifogásolható, hogy az elégséges szolgáltatás mértékét a jogalkotó nem a munkavállaló és a munkáltató megállapodására, hanem törvényi szabályokra bízta. A szabályozás differenciál óvoda, általános iskola és középiskola között, de egyoldalúan a „versengő érdeket” védi, figyelmen kívül hagyva a sztrájk lényeges tartalmát: a munkáltatóra való nyomásgyakorlást.
- [63] A gyermekek művelődéshez való joga és a pedagógusok munkabeszüntetéshez fűződő joga sajátos viszonyban áll egymással. Értékelni kell azt is, hogy a pedagógusok nem pusztán saját érdekeik védelmében élhetnek a munkabeszüntetéshez fűződő jogukkal, érdekeik általában egybeesnek a tanulók érdekeivel. A munkabeszüntetés rövid távon hátrányosan érintheti a gyermekek művelődéshez való jogának érvényesülését, ugyanakkor a pedagógusok munkakörülményeinek javítása a tanulók jogainak érvényesülését is előmozdíthatja.

Budapest, 2022. november 29.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

- [64] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. november 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró különvéleménye

- [65] 1. A sztrájkjog „jogszabályi kialakítása tekintetében az állam viszonylag nagyobb mozgástérrel rendelkezik”, és a sztrájkjog gyakorlásának jogszabályi korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni. Úgy ítélem meg ugyanakkor, hogy a határozat nem vont az értékelés körébe minden, az Alaptörvényből következő releváns szempontot.
- [66] Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”. A jövő nemzedékek jogainak és érdekeinek figyelembevétele nem csupán az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és 38. cikk (1) bekezdéséből következik, hanem a Nemzeti Hitvalláson keresztül az egész Alaptörvényt átható alkotmányos elvből.
- [67] A Köznev. tv. preambuluma maga is kifejezetten utal a pedagógusok és általában a köznevelés kiemelkedő szerepére a jövőnk meghatározásában: a köznevelési rendszer célja egyebek között, hogy „[a] nemzet felemelkedésének zálogaként a magyar oktatásügy nemes hagyományait a jelen kor elvárásaival és a jövő lehetőségeivel ötvözve, a felnövekvő nemzedékek hazafias nevelése és minőségi oktatása” biztosítása.
- [68] A határozatnak éppen ezért külön is értékelnie kellett volna azt, hogy teljesíti-e a szükségesség és arányosság követelményét az a jogszabályi rendelkezés, amely egy, a jövő nemzedékek nevelése és oktatása szempontjából kiemelkedő fontosságú foglalkozás esetében olyan esetekben is teljesen súlytalanná teszi a sztrájkjog gyakorlását, amikor a sztrájkjog célja a pedagógusok mint munkavállalók egyéni munkakörülményeinek javítása mellett a jövő nemzedékek nevelését és oktatását (és ezzel végső soron épp a gyermekek művelődéshez való jogának előmozdítását) is átfogóan célozza.
- [69] 2. Nem értettem egyet az Abtv. 32. §-a szerinti, nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításával. Álláspontom szerint az indítvány az elbíráláshoz szükséges követelményeket (azaz a határozott kérelem követelményét) megfelelően tartalmazta, ekként az érdemi vizsgálatra alkalmas volt. Az indítvány visszautasítása esetére pedig az Alkotmánybíróságnak nem csupán lehetősége, hanem a 2/2019. (III. 5.) AB határozat alapján hivatalból a feladata lett volna a „Magyarországot nemzetközi

szerződés alapján terhelő kötelezettségekre” (Indokolás [38]) tekintettel értelmezni a sztrájkjog alkotmányos tartalmát és vizsgálni a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát.

Budapest, 2022. november 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1665/2022.

Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 2. számában.

