



Mi vagyunk a grund

*Az elmúlt másfél évtized pedagógussztrájkjainak története
– egy jogász szülő szemszögéből*

BALOGH Andrea*

Absztrakt

A tanulmány huszonöt év történetét dolgozza fel, kronológiai sorrendben bemutatva azokat jogszabályi változásokat, melyek a pedagógusok sztrájkjogának nyomásgyakorló funkcióját láthatatlanná tették. A pedagógusok története a jogszabályi keretek közötti fellépésétől kezdődően fokozatosan szélesedett demonstrációvá. A tanulmány párhuzamosan mutatja be a polgári bíróságok, valamint az Alkotmánybíróság eljárásait és az utcán zajló eseményeket. Zárótételként a szerző kiemeli a hazai sztrájkszabályozás neuralgikus pontjait és felvázolja a pedagógusok érdekérvényesítését új alapokra helyező, ideális szabályozás képét.

Kulcsszavak: sztrájk, még elégséges szolgáltatás, szakszervezetek, civil mozgalmak, köznevelési vészhelyzeti rendelet

1. Bevezetés

Magyarországon a rendszerváltás időszakában többek között elfogadták a piacgazdasági viszonyokhoz igazodó, új munka törvénykönyvét, az önálló sztrájk törvényt és újjá szervezték a szakszervezeteket. A hatékony munkavállalói érdekérvényesítés jogszabályi és szervezeti feltételei adottak voltak, megteremtésüket mégsem követte hirtelen sztrájkrobbanás.

* Jogtanácsos, MTA Titkársága.

Jelen tanulmány a közoktatásban dolgozó pedagógusok történetén keresztül kívánja bemutatni, hogy alakult át a támogató jogi környezet korlátozóvá, a hatalmi erővel láthatatlanná tett sztrájk helyett miként vált a pedagógusok gazdasági és szociális érdekérvényesítésének terepévé a ‘Grund’¹.

1.2. A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosítása

A 2010-es évek belpolitikai és gazdasági válsága nem kedvezett a munkaügyi kapcsolatoknak, szinte előre vetítette, hogy a 2010-ben kormányra kerülő párt elsők között a munkaviszony és közszolgálati jogviszony addigi törvényi szabályozásait alakítja át. A 2010-es választások eredménye a minősített többségű törvények módosításának útját is megnyitotta, ennek sorában elsők között a sztrájk-ról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) módosításával. „A Kara Ákos és Kontur Pál képviselők önálló indítványként benyújtott T/2036. törvényjavaslat mind az ellenzéki pártok, mind pedig a szakszervezetek körében heves reakciókat váltott ki [...]”² A kétharmados törvény módosítására irányuló önálló képviselői indítványt kivételes sürgősséggel tárgyalta és fogadta el az Országgyűlés, majd a kihirdetését követő napon, 2010. december 31-én hatályba is lépett. A törvényjavaslat indokolása szerint „A megállapodás elmaradása jogbizonytalansághoz vezet a sztrájk jogszerűsége tekintetében, ezért a Javaslat a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek meghatározását törvényben is lehetővé teszi.”³ Az indokolás lehetőségként határozta meg a törvényi szabályozást, az Szjtv. szövege alapján azonban egyértelmű, hogy ez az elsődleges cél és csak törvényi szabályozás hiányában van lehetőség a felek közötti megállapodásra. Az előbbi két lépcsőfok kimaradása esetén végül a bíróság jogerős határozatban dönt a mértékről és feltételekről.

A rendelkezésre álló egyetlen éjszaka alatt benyújtott módosító javaslatok egyrészt a hatálybalépés időpontját kifogásolták annak érdekében, hogy legalább minimális, hat hónapos felkészülési idő álljon rendelkezésre az érintett bírói kar számára. A módosító javaslat – természetesen – elutasításra került, azonban a gyakorlat hamar igazolta, hogy szükség lett volna a felkészülési időre. Erre az igényre reflektált bő egy év múlva a I/2013. (IV.8.) KMK vélemény a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről. Egy másik módosító javaslat – az elfogadás és hatálybalépés közötti – szintén hat hónapos időtartamot biztosított volna az ágazati szintű megállapodások megkötésére, még mielőtt a felek megállapodása helyett törvény rögzíti a még elégséges szolgáltatás tartalmát. Az azóta eltelt tizenöt év igazolta, hogy az ágazati szintű törvényi szabályokat sem ‘egyszerűbb’ megalkotni, mint a felek közötti megállapodást megkötni mérték és feltételek tekintetében. A módosító javaslatok egyikének

¹ 2022. március 16-án a PDSZ által szervezett sztrájk idején énekelte először több ezer diák Dés László – Geszti Péter – Grecsó Krisztián: A Pál utcai fiúk c. zenés játékának fogadalmi dalát. A „Mi vagyunk a Grund!” című dal azóta a pedagógusok és diákok közös ‘himnusza’ lett, mely minden, a közoktatás ügyéért tartott megmozduláson felhangzik.

² BERKI Erzsébet: *Sztrájk 2.0 – A munkaharc eszközeinek alkalmazása Magyarországon*, Budapest, Dura Stúdió Kft., 2016. 313.

³ T/2036. számú törvényjavaslat a sztrájk-ról szóló 1989. évi VII. törvény módosításáról 2.

minősítése szerint a kormány „a sztrájkoktól való rettegés és a hatalmi arrogancia jegyében a kidolgozatlan szabályozással indokolatlanul megnehezíti, mi több, ellehetetleníti a sztrájkjog gyakorlását.”⁴ Ugyanezen indokkal támadta egy másik módosító javaslat a törvényjavaslat záró rendelkezését, mely az addigi gyakorlattal szemben azt a nem túl elegáns jogtechnikai megoldást alkalmazta, miszerint a módosító rendelkezéseket a hatálybalépéskor folyamatban lévő kollektív munkaügyi vita során is alkalmazni kellett. Ezzel az átmeneti rendelkezéssel a kormány nem csupán a jövőre nézve csorbította a munkavállalók sztrájkjogát, de már a folyamatban lévő tárgyalásoknál is ellehetetlenítette azt, hiszen ha a hatálybalépésig nem tudtak a felek megállapodni a még elégséges szolgáltatás feltételeiben, 2010. december 31. napjától jogszerűen már nem sztrájkolhattak. A módosítás úgy vonult be a köztudatba, „hogy a sztrájk csak igen nagy kockázattal alkalmazható eszköz”⁵, így a még elégséges szolgáltatásra nem kötelezett munkáltatóknál sem léptek fel ezzel az eszközzel a munkavállalók. Az Szjtv. módosítása egyértelműen „beváltotta a hozzá fűzött politikai várakozásokat, a sztrájkok száma 2010 után drasztikusan csökkent. Ugyanakkor a bírósági jogalkalmazás nem hogy nem javult, hanem a még elégséges szolgáltatás megállapítása kapcsán jelentősen romlott.”⁶

Ha az okokat keressük a sztrájkok számának csökkenésére, a törvényt módosítás mellett felsorakoztatható az is, hogy a kormányváltást követő években a gazdasági és a politikai feltételek sem voltak adottak a sztrájkok szervezéséhez. Az egyre gyengülő szakszervezetek mellett megjelentek a civil mozgalmak, különböző ad hoc társadalmi csoportok, melyek nemcsak saját gazdasági, társadalmi helyzetükkel, hanem a szakszervezettel való elégedetlenségüknek is igyekeztek hangot adni. Míg a 2010-es évek első felében a sztrájkok száma csökkent, a tüntetések és egyéb akciók száma meghaladta a korábbi évek átlagát.

2. A törvény betűje a gyakorlatban

A 2010-es országgyűlési választásokat követően az Oktatási és Kulturális Minisztérium jogutódja a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma (a továbbiakban: NEFMI) lett, és még ugyanezen év novemberében hivatalosan bemutatották a köznevelési törvény módosításának tervezetét, mely azonnal komoly tiltakozást váltott ki. 2011 tavaszára elkészült a törvénytervezet második változata, szintén az érintettek bevonása nélkül, tartalma a sajtó általi kiszivárogtatásoknak köszönhetően vált széles körben ismertté. Ezt követően a szakszervezetek is a nyilvánosság útján fejtették ki a törvénytervezettel kapcsolatos álláspontjukat. Hosszas üzengetések után az oktatási államtitkár végül ‘asztalhoz ült’ a szakszervezetek képviselőivel, de ennek ellenére a pedagógusnapra előre jelzett tüntetés nem maradt

⁴ T/2036/4. számú módosító javaslat, a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény módosításáról szóló T/2036. számú törvényjavaslathoz 3.

⁵ BERKI Erzsébet: Sztrájkok és beavatkozások. *Munkajog*, 2022/4. 42.

⁶ BERKI (2016) i. m. 328–329.

el. 2011 júniusában a pedagógusnapon több ezer pedagógus tiltakozott a kormány oktatási reformja ellen. Ez volt az első szervezett fellépés abban a folyamatban, amely változó amplitúdóval a mai napig zajlik. A kormány be nem tartott ígéreteit megeléglő tüntetők között a pedagógus szakszervezetek képviselői és jelentős számú civil szervezet is jelen volt. A köznevelési törvény elfogadásának folyamata jól mutatta „a társadalmi párbeszéd intézményi kereteinek teljes lebontását.”⁷ Az érintettek számára kizárólag a folyamatos tiltakozás eszközei maradtak: tüntettek, demonstráltak, petíciókat fogalmaztak meg, kifejezve ezzel a közoktatási reformmal szembeni teljes bizalmatlanságukat.

Napra pontosan a köznevelési törvény elfogadása után tíz hónappal – 2012 októberében – a közoktatásban működő ágazati szakszervezetek, a Magyar Közoktatási és Szakképzési Szakszervezet, az Oktatási Vezetők Szakszervezete, a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (a továbbiakban: PDSZ) és a Pedagógusok Szakszervezete (a továbbiakban: PSZ) sztrájkbizottságot alakítottak. Erről hivatalos levélben tájékoztatták a miniszterelnököt és kérték, hogy az Szjtv. 2. § (2) bekezdése alapján jelölje ki a kormány részéről a tárgyalópartnert. Két sztrájkkövetelésük a húsz százalékos béremelés a közszféra minden dolgozója számára, valamint az iskolák állami átvételének felfüggesztése volt. A tárgyalások végül novemberben kezdődtek meg a szakszervezetek és a kormányt képviselő NEFMI miniszter között, melynek során egyértelművé vált, hogy a kormány nem képes kompromisszumokra sem az oktatási reformok, sem a bérkövetelések ügyében. A sztrájk jogszerűségének megítélésében is eltérő volt a felek álláspontja. A szakszervezetek azon a véleményen voltak, hogy a pedagógusok sztrájk idején nem kötelezhetők az elégséges szolgáltatás biztosítására, ugyanis az Szjtv. 4. § (2) bekezdése az oktatásban nem ír elő elégséges szolgáltatási kötelezettséget a sztrájk idejére, akár teljesen bezárhatnának az iskolák. (Megjegyzendő, hogy míg itthon a kormány és a szakszervezetek az elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettségén vitáztak, Szlovákiában a pedagógusok országos sztrájkja miatt akkor már harmadik napja zárva voltak az iskolák.) A PDSZ 2013. március 8-án jelentette be a gördülő sztrájk indítását, mert a kormány és a sztrájkbizottság közötti, több hónapos egyeztetések nem vezettek eredményre. A kormány által javasolt megállapodástervezet nem tartalmazta a pedagógusok eredeti követeléseit. Mivel a felek továbbra is eltérő állásponton voltak a még elégséges szolgáltatás kérdésében, a PDSZ a bírósághoz fordult, hogy a bíróság mondja ki, „a közoktatásban dolgozók nem kötelezhetőek az elégséges szolgáltatás biztosítására.”⁸ A kormány továbbra is azon az állásponton volt, hogy a köznevelésben tanuló gyerekek jogai sérülnek, ha a sztrájk idején nem biztosítják az elégséges szolgáltatást. Mivel a sztrájk jogszerűségének feltételei nem voltak tisztázottak, a PDSZ a bíróság döntéséig felfüggesztette a sztrájk megkezdését, de fenntartotta a sztrájkkészültséget. Ha nem a PDSZ teszi meg előzetesen, valószínűleg a kormány fordult volna bírósághoz, a sztrájk jogellenességének utólagos megállapítása iránti kérelemmel. Márpedig ha a bíróság utólag kimondja, hogy jogellenes volt a sztrájk, annak hátrányos jogkövetkezményei – jogviszony megszüntetés, kár-

⁷ KOPASZ Marianna – BODA Zsolt: A közoktatás reformja és az oktatási rendszer iránti bizalom. *Educatio*, 2018/4. 558.

⁸ Felfüggeszti a PDSZ a gördülő sztrájk hétfői kezdését. *liganet.hu*, 2013. 03. 14. <https://tinyurl.com/wtunuac8>

térítés – az abban résztvevő pedagógusokat sújtották volna. Mivel ezeket a következményeket a szakszervezet nem akarta felvállalni, érthető és logikus döntés volt visszalépése a sztrájktól. Vélhetően maguk a pedagógusok sem vettek volna részt egy ilyen bizonytalan megítélésű sztrájkban, másrészt a szakszervezetek célja a követeléseik sikeres érvényesítése volt, nem az, hogy munkabeszüntetésükkel a társadalom jelentős részét – köztük a szülőket is – maguk ellen hangolják. A Fővárosi Törvényszék érdemi vizsgálat nélkül utasította el a PDSZ még elégséges szolgáltatás megállapítására irányuló kérelmét. A bíróság szerint a kérelmező szakszervezet nem jelölte meg a sztrájk konkrét időpontját, célját, helyszínét, illetve nem csatolt olyan sztrájkfelhívást sem, amelyből mindez megállapítható lett volna. A PDSZ fellebbezése következtében, a bíróság másodfokon, jogerősen azonban azt állapította meg, hogy „minden szempontból jogszerű és korrekt volt a PDSZ által meghirdetett márciusi sztrájk. [...] a pedagógus és az iskola nem kötelezhető elégséges szolgáltatás teljesítésére, annak biztosítása, megszervezése a tankerület feladata. A bíróság helyt adott a PDSZ álláspontjának, mely tankerületenként egy intézmény kijelöléséről szólt.”⁹

Bár a szakszervezetek már 2012 őszén sztrájkbizottságot alakítottak és ‘sztrájjal fenyegettek’, a sztrájkkövetelésekről folytatott sikertelen egyeztetések miatt a sztrájk tényleges megszervezésére fél év alatt sem került sor. Amikor 2013 márciusában végre a PDSZ hivatalosan bejelentette a sztrájkot, akkor a még elégséges szolgáltatás kérdésében való ellentétes álláspont miatt húzódtak tovább az egyeztetések. Mindkét esetben az időhúzás egyértelműen a kormány taktikája volt. Első körben a kormány kompromisszum-képtelensége volt az ok, hogy minél kevesebb sztrájkkövetelésben kelljen engedni a szakszervezetek kérésének. A második körben az Szjtv. módosított rendelkezéseit fordította a maga javára a kormány. Tekintettel arra, hogy megegyezés hiányában nyitva volt a bírósági eljárás lehetősége, a kormánynak nem lehetett érdeke egy olyan megállapodás létrejötte, amivel megnyitotta volna az utat a jogszerű sztrájk előtt. Ebben, a mindkét fél oldalán feszült helyzetben, a bíróság is jóval a törvényi határidő lejártát követően hozta meg döntését. A még elégséges szolgáltatás kérdésében hozott jogerős döntésig egészen pontosan öt hónap telt el puszta várakozással, sztrájkkészültségben, tényleges szervezkedés nélkül.

Az öt hónapos várakozási idő alatt született két bírósági döntés közül a másodfokú döntés a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége szempontjából elgondolkodtató. A Fővárosi Ítéltábla egyértelműen kimondta a szolgáltatási kötelezettséget, de annak teljesítésére a kérelmező és kérelmezetten túli harmadik felet, a tankerületet jelölte meg, mégpedig a kérelmező által tett ajánlat szerint. Az Szjtv. 2. § (2) bekezdésére figyelemmel az érdekvitában szembenálló felek a munkáltatói oldalon a kormány képviselőjében a NEMFI, a munkavállalói oldalon a pedagógusok képviselőjében a szakszervezetek voltak. Felvetődik a kérdés, hogy a bíróság döntése vajon fenntartói vagy munkáltatói minőségében kötelezte az érdekvitán, illetőleg a nem peres eljáráson kívül álló har-

⁹ A bíróság szerint jogszerű volt a PDSZ által meghirdetett márciusi sztrájk. <https://tinyurl.com/32p3ppyu>

madik felet, a tankerületet, a még elégséges szolgáltatás biztosítására? Vajon kötelezhető-e a szolgáltatás biztosítására olyan fél, amely a szolgáltatás mértéke és feltételei kialakításában részt sem vett?

A még elégséges szolgáltatásra irányuló elsőfokú döntés pedig a tekintetben kíván mélyebb értelmezést, miszerint a kérelem akkor kellően egyértelmű és határozott, ha abban a kérelmező konkrétan megjelöli a sztrájk időpontját. A jogerős döntéshozatal időtartamának elhúzódása miatt ez már 2013-ban is teljesíthetetlen elvárás volt. A még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek megállapítására irányuló bírósági döntés időtartama ugyanis megbecsülhetetlen, hiába az öt napos eljárási határidő, az eljáró bíróság ezt többször megszakíthatja, például a dokumentumok bekérésével, hiánypótlással, továbbá valószínűsíthető, hogy mindegyik fél megfellebbezi a számára nem kedvező elsőfokú döntést, a szintén öt napos határidőn belül. Ha tehát a kérelmező előre meghatározza az időpontot, de annak bekövetkeztéig nincs jogerős bírósági döntés, a sztrájk nem jogszerű. Ha a kérelmező nem állapít meg pontos időpontot a kérelemben, nem kellően határozott a kérelem és a bíróság elutasítja azt. Bő egy évvel az Szjtv. módosítása után a Kúria, a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló I/2013. (IV.8.) KMK véleménye kiadásával többek között a bírósági döntéshozatal előfeltételeit fektette le. „A még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a bíróságnak a felek által megtett ajánlatok külön-külön való vizsgálatával és az egyik fél által tett ajánlat elfogadásáról rendelkező határozat meghozatalával lehetséges döntenie.”¹⁰ Ahhoz tehát, hogy a bíróság a rendelkezésére álló öt napos időkeretben – mely alatt bizonyítás lefolytatása és szakvélemény beszerzése lehetetlen – olyan döntést hozzon, amely lehetővé teszi a jogszerű sztrájkot az alapvető szolgáltatást nyújtó munkáltatónál, az érdekelteknek „[...] a munkajogi alapelveknek, (így a jóhiszeműség, tisztesség, kölcsönös együttműködési kötelezettségének, rendeltetésszerű joggyakorlás) megfelelő, komoly szakmailag kellően alátámasztott nyilatkozatot [...]”¹¹ kell tenniük. „A bíróság csak annyiban tud választani az ajánlat és az ellenajánlat között, amennyiben megérti azokat a technikai kérdéseket, amelyeket a beadványok tartalmaznak, illetve meg tudja állapítani, hogy az adott technikai kritérium mellett a sztrájkjogot egyáltalán lehet-e gyakorolni.”¹²

3. Egyre erősödő civil mozgalmak

Míndeközben folyamatosan zajlottak a civil demonstrációk, mert ahol a kormány intézkedéseivel a legális eszközök alkalmazását ellehetetlenítette, ott találni kellett alternatív megoldásokat. A sztrájk alapjog, de a munkaharc legerőteljesebb eszközének gyakorlása az Szjtv. módosítása következtében súlytalanabb volt, mint a szólás és gyülekezés szabadságára alapított bármely civil kezdeményezés. A

¹⁰ I/2013. (IV.8.) KMK vélemény a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről. Indokolás II/3.
<https://kuria-birosag.hu/hu/kollvel/12013iv8-kmk-velemenysztrajkjog-gyakorlasanak-egykes-kerdeseirol>

¹¹ Ibid.

¹² BERKI (2016) i. m. 362.

szakszervezetek hiába fordultak a nyomásgyakorlás jogszerű eszközéhez, a sztrájk megtartásáig 2013 őszére sem jutottak el és a kudarcok hatására a pedagógusok joggal érezték a valódi érdekképviselő hiányát. Ennek egyértelmű következménye lett a 2010-es évek második felében a civilek önálló politikai erőként való megjelenése. A közvélemény, a társadalom, a média egyre kiemeltebb figyelmet szentelt a civil szervezetek tevékenységének, egyre nőttek az elvárások velük szemben. „2016-ban a közoktatás és dolgozóinak helyzete [...] széles támogatást bíró mozgalmi ügyé”¹³ vált, megkérdőjelezhetetlen volt a társadalom közös érintettsége (pedagógus-diák-szülő hármasa), a felvetett sérelmek valóságosága, egyre terjedő mértéke, súlya.

A Tanítanék Mozgalom alapításának közvetlen előzménye a miskolci Hermann Ottó Gimnázium nevelőtestületének, a közoktatás bírálatait összefoglaló levele volt. A Tanítanék Mozgalom képviselői eleinte a PDSZ által szervezett tüntetések felszólalói voltak, de a 2016. március 15-én megtartott, egyes sajtóhírek szerint harmincezres tömeget megmozdító demonstrációt már a Tanítanék Mozgalom szervezte.

A PDSZ 2016. március 30-ra sztrájkot tervezett úgy, hogy akkor már hetek óta eredménytelenül egyeztettek az EMMI-vel egy órás sztrájkjuk jogszerű megtartása érdekében. Megegyezés hiányában 2016. március 18-án bejelentették, hogy az egyórás munkabeszüntetést munkaidő után, délután 16:00 órától tartják. A munkaidő utáni vélemény-nyilvánítás következtében a tanulók nem maradhattak ellátatlanok, így nem lehetett munkajogi következménye a sztrájknak. Munkaidő utáni munkabeszüntetés önmagában értelmezhetetlen fogalom, különösen egy olyan ágazatban, ahol sem nemzeti jogszabály, sem nemzetközi egyezmény nem írja elő a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettségét. A PDSZ által szervezett sztrájkkal azonos napra, de reggel 8:00 és 9:00 óra közötti egy órára a Tanítanék Mozgalom polgári elégedetlenséget hirdetett, azt kérték, hogy a pedagógusok és a velük szimpatizálók szerdán 8:00 és 9:00 óra között álljanak ki az iskolájuk elé. A Tanítanék Mozgalom eredetileg a jogszerű sztrájk eszközt alkalmazta volna követeléseinek érvényesítésére, de a kormány által kijelölt egyeztető partner hiányában jogszerű sztrájkot nem kezdeményezhetett, ezért polgári engedetlenségi akciót hirdetett. Több mint kétszázhetven intézmény és körülbelül tizenötezer pedagógus vett részt tiltakozó akciójukban, továbbá diákok, szülők, szimpatizánsok és természetesen a pedagógus szakszervezetek. Ez volt az első nagyobb megmozdulás, amelyhez a pedagógusok mellett egyre több, a gyermeke révén az oktatásban érintett szülő is csatlakozott. Az oktatási államtitkár akkor azt nyilatkozta a médiában, hogy „legfeljebb annyi bántódása lehet a résztvevő tanároknak, hogy az elmaradt órákat be kell pótolniuk.”¹⁴

¹³ MIKECZ Dániel: Tüntetések 2014 – 2018: mozgalmi sikerek és kudarcok. *Új Egyenlőség*, 2018. 02. 27. <https://ujegyenloseg.hu/tuntetesek-2014-es-2018-kozott-a-mozgalmi-sikerek-es-kudarcok-egyenlege/>

¹⁴ Palkovics üzent a tiltakozásra készülő tanároknak. *eduline.hu*, 2016. 03. 24. <https://tinyurl.com/yc4y7red>

3.1. *Kétszer mégis sikerült*

2016 áprilisában a kormány taktikázása ellenére mégis sikerült a PDSZ-nek az Szjtv. szerinti sztrájkot szervezni. 2016. április 15-én reggel 8:00 és 10:00 óra között kétórás figyelmeztető sztrájkot – melyet a Tanítanék Mozgalom egész napos szolidaritási akcióval támogatott –, 2016. április 20-án pedig egész napos pedagógussztrájkot tartottak. Mindez a PDSZ kompromisszum-készségének volt köszönhető, mivel a még elégséges szolgáltatás meghatározásának ügyét nem vitte bíróságra. Az EMMI még elégséges szolgáltatásként minden iskola kinyitását, a gyermekek fogadását, biztonságukról és ellátásukról való gondoskodást határozta meg. A PDSZ ezt elfogadta, ezzel megnyitotta az utat a jogszerű sztrájk előtt. Tette mindezt úgy, hogy a Kúria végzésében kimondta, „[a] sztrájkjog olyan alapvető alkotmányos jog, amelyet nem lehet kiüresíteni, és a még elégséges szolgáltatás követelményeként a majdan teljes szolgáltatás nyújtása nem várható el.”¹⁵ Az EMMI által előírt feltételek teljesítése következtében ugyanazon tantestületen belül a pedagógusok egy része tanított, másik részük ‘Kockás Körök’-be szerveződve sztrájkolt. „A kísérlet arról szól, hogy a tanárokat egy zárt arénában, két egymással vívó gladiátorcsoporttá silányítsa, és bemutassa azt a nagyközönségnek.”¹⁶ Az áprilisi két sztrájk egyértelművé tette, hogy a munkaharc jogszerű eszközének alkalmazása ellehetetlenült, valódi nyomásgyakorló funkciója megszűnt.

3.2. *Ó, ió, ció, áció, demonstráció*

A véleménynyilvánítás és nyomásgyakorlás látható eszköze a demonstráció maradt, ezért 2016. június 11-re ismételten a civilek hirdettek ‘Bizonyítványosztó’ pedagógustüntetést. A Tanítanék Mozgalom akcióját a PDSZ és a PSZ is támogatta, akik annak ellenére hittek a párbeszéd, a közös megoldástalálás lehetőségében, hogy 25 pontos követelésükből mindössze 19 pontban jutottak kisebb kompromisszumra az EMMI-vel, amelyek végül jogszabályban soha nem testesültek meg. A magyar oktatás egyik legforrongóbb tanévet lezáró tüntetés végére az eső ugyan elállt, de az esernyő – a kockás ing mellett – örökre a pedagógus tüntetések jelképévé vált.

Az új tanév kezdetén, 2016 szeptemberében is folytatódtak a tiltakozások, a civilek lendülete nem csökkent, a Tanítanék Mozgalom társadalmi támogatottsága egyre nőtt. A pedagógusok, diákok, szülők ügyéből a társadalom közös ügye lett. A civil megmozdulások egyre növekvő sikerének magyarázata a szolidaritás mellett, hogy ők jogon kívüli eszközökkel is tudtak mozgósítani. Miközben a szak-

¹⁵ Tájékoztató a Kúria Mfv.II.10.598/2015/7. szám alatt hozott, a még elégséges szolgáltatás megállapítása iránt folyamatban volt nem peres eljárásban hozott döntéséről. *kuria-birosag.hu*, 2016. 04. 14. <https://tinyurl.com/2nauh3h6>

¹⁶ Világi Mariann: A holnapi sztrájk elé: a hatalom így akar éket verni a pedagógusok közé. *Magyar Narancs*, 2016. 04. 14. <https://magyarnarancs.hu/belpol/a-holnapi-sztrajk-ele-igy-akar-a-hatalom-eket-vern-i-a-pedagogusok-koze-99000>

szervezetek tényleges eredményt nem tudtak felmutatni, az oktatás ügye – a civil megmozdulásoknak köszönhetően – mégis a közbeszéd témája lett.

A pedagógus szakszervezetek számára a covid járvány előtti utolsó lendületet a munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény (rabszolgatörvény) miatt kirobbant, több tízezres tömeget mozgósító megmozdulások adták. A PDSZ 2019. január 11-én sztrájkbizottságot alakított és levélben kérte a kormányt a sztrájkbizottsággal tárgyaló fél kijelölésére. Mivel ez nem történt meg, a sztrájkbizottság az EMMI-vel kezdte meg a tárgyalásokat. A PDSZ által meghirdetett kétórás szolidaritási sztrájkot azonban az EMMI a Klebersberg Központ és a tankerületek közreműködésével – a bíróság utólagos megállapítása szerint – jogellenesen megakadályozta. Ezt követően 2019. május 29-re hirdetett sztrájkot a PDSZ, majd az Szjtv. 4. § (3) bekezdésének megfelelően megkezdte a tárgyalásokat az EMMI-vel a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről. Az addigi gyakorlat ismétlődött, a felek között megegyezés nem jött létre, így a PDSZ bírósághoz fordult. Mivel a meghirdetett sztrájk időpontjáig ismételen nem született jogerős bírósági döntés a még elégséges szolgáltatás kérdésében, a PDSZ kénytelen volt két nappal a meghirdetett időpont előtt a sztrájkfelhívást visszavonni. A sztrájk megtartása szempontjából már nem volt jelentősége, de végül 2019 júniusában első fokon, majd a másodfokon is elutasította a PDSZ kérelmét a bíróság, arra hivatkozással, hogy a kormányt kellett volna megneveznie kérelmezettként. Mivel a korábbi, befogadott kérelmek kérelmezettje az EMMI volt, úgy tűnt, mintha csak egy újabb időhúzó okot akart volna találni a bíróság.

4. Covid után újra éledő követelések

2019-ben a covid járvány megváltoztatta a világot. Az oktatás rendje és módja jelentősen átalakult, de az oktatás a világjárvány ellenére sem állhatott le. A tömeges megmozdulásokat először a – covid miatt – 2020. november 4-én kihirdetett, majd másfél évig folyamatosan fenntartott vészhelyzet nem tette lehetővé egészen 2021 ősziig, amikor a PDSZ és PSZ közösen jelentették be a sztrájkköveteléseiket a ‘Pedagógusok jobb életkörülményeiért’. Az ok egyértelmű volt: a covid előtti követeléseik eredménytelenek maradtak, életkörülményeiken, megbecsültségükön és az oktatás egészének helyzetén a covid tovább rontott. A két szakszervezet közös sztrájkbizottságot alakított és elindította az Szjtv. szerinti folyamatot. A Szjtv. 2. § (2) bekezdése alapján a kormány képviselőjére kijelölt EMMI miniszterrel 2021. október 13. és december 15. közötti két hónapban öt egyeztető tárgyalást tartott a sztrájkbizottság. Mivel a tárgyalások nem vezettek eredményre, a PDSZ és a PSZ 2022. január 31. napjára kétórás figyelmeztető, annak eredménytelensége esetére 2022. március 16. napjától határozatlan időtartamú sztrájkot hirdettek. Ezt követően már a meghirdetett figyelmeztető sztrájk feltételeiről is egyeztetett a sztrájkbizottság az EMMI miniszterrel. Mivel a felek a még elégséges szolgáltatás

feltételeiben továbbra sem tudtak megegyezni, a szakszervezetek a bíróságtól kérték a mérték és feltételek megállapítását. A Fővárosi Törvényszék végzésében kimondta a még elégséges szolgáltatás megállapításának szükségességét, „[ez] azonban nem jelentheti azt, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékét olyan szinten kell megállapítani, ami a munkáltató, a társadalom számára lényegében észrevehetetlen, hiszen az a sztrájk intézményét kiüresíti.”¹⁷ Az Szjtv. 4. § (2) bekezdésének példalozó felsorolásából hiányzó oktatás tekintetében egyértelműsítette a még elégséges szolgáltatás kötelezettségét a Fővárosi Törvényszék, amit a felek egyike sem vitatott. A Fővárosi Törvényszék továbbá megállapította a kétórás sztrájk jogszerűségét és a szakszervezetek által letett ajánlat elfogadásával rögzítette a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.

Az Szjtv. módosítása óta nem voltak a szakszervezetek olyan sztrájkhelyzetben, mint a Fővárosi Törvényszék döntését követően, 2022. január 28-án. A szakszervezetek tudták, hogy a végzés még nem jogerős, azt is, hogy a kormány jogszerűtlennek tartja a sztrájkot és a határidő végéig kivárva megfellebbezi a Fővárosi Törvényszék döntését. A kormány taktikázása következtében a figyelmeztető sztrájk napjáig nem született döntés, ennek ellenére a szakszervezetek 2022. január 30-án kiadott közleménye egyértelmű kiállás volt a sztrájk mellett. „Milyen retorzió érheti a munkavállalót: gyakorlatilag semmi, hiszen két óra megtartásának elmaradása miatt nincs reális veszélye komolyabb munkajogi intézkedésnek: mint pl. a jogviszony-megszüntetésnek.”¹⁸ A pedagógussztrájk támogatására született petíciót közel hatvanezren írták alá, a kétórás figyelmeztető sztrájkon húszezren vettek részt. Az Szjtv. 2010-es módosítása óta ez egy újabb jogszerűen szervezett pedagógussztrájk volt, még ha ezt végül csak négy és fél hónap múlva mondta ki a Kúria.

A szakszervezetek ilyen előzmények után 2022. február 2-án kezdeményezték a 2022. március 16-tól meghirdetett határozatlan idejű sztrájk idejére a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek megállapítására irányuló tárgyalásokat. A 2022. február 8-án letett ajánlatuk alapján a kormány 2022. február 11. napjára egyeztetést tűzött ki, amit végül – a korábbi időhúzó taktikáját folytatva – 2022. február 10-én elhalasztott. Pont aznap, amikor a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság végzését megváltoztatta és megállapította, hogy a 2022. január 31-én tartott sztrájk az Szjtv. 4. § (2) bekezdésének megsértése miatt, jogellenes volt. „A kérelmezők tudomással bírtak arról, hogy a sztrájk megtartásának időpontjában sem megállapodás, sem jogerős bírósági döntés nem volt a még elégséges szolgáltatás tárgyában, így az általuk ennek hiányában megtartott sztrájk jogellenes.”¹⁹

¹⁷ 12.Mpk.75.018/2022/10. 25.

¹⁸ SZTRÁJKOLUNK! ... és hogy miért nem fontos a kormány jogászokodása? *PDSZ blog*, 2022. 01. 30. <https://tinyurl.com/3hvacbut>

¹⁹ Fővárosi Ítéltábla – Döntést hozott a 2022. január 31-én megtartott sztrájk jogellenességéről. *birosag.hu*, 2022. 02. 10. <https://tinyurl.com/2ts2z7ft>

5. Kivételt nem engedő rendeleti szabályozás

Ebbe a folyamatba avatkozott be a kormány 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelete a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról (a továbbiakban: köznevelési veszélyhelyzeti rendelet), a Fővárosi Ítéltábla döntését követő napon. A 2021 decembere óta zajló egyeztetési folyamat következtében a kormányrendelet megalkotásakor a kormánynak tökéletes viszonyítási alapja volt, mi az a szolgáltatási mérték, amely mellett a sztrájk valódi tartalma, nyomásgyakorló hatása érvényesülni tud. A szakszervezetek által letett ajánlathoz képest a köznevelési vészhelyzeti rendelet jóval szélesebb körben határozta meg mértéket „a gyermekek, diákok napi rutinjában legfeljebb a tanórák, foglalkozások számát tekintve volt csökkenés, egyébként ugyanazokkal, ugyanott tartózkodtak, mint a sztrájk előtt, így számukra és szüleik számára a sztrájk ténye kevéssé volt érzékelhető.”²⁰ A kormány a teljes passzivitást követően, a számára kedvező másodfokú döntés után azonnal szerepkört váltott és az egyeztetés helyett a jogalkotás eszközét alkalmazta. A 2021 decembere óta tartó egyeztetés során, mint munkáltató érdemi ajánlatot nem tett le, most egyetlen éjszaka alatt – kihasználva a vészhelyzet prolongálását – rendeletben határozta meg az Szjtv. 4. § (3) bekezdése szerint kizárólag törvényben szabályozható korlátozást. Már a jogforrási hierarchia ezen a szintjén történő szabályozás is komoly vitákat gerjesztett, de a még elégséges szolgáltatás körének meghatározása a covid helyzetre tekintettel végképp értelmetlen és elfogadhatatlan volt. Miközben a szakszervezetek folyamatosan egyeztettek és a határozatlan idejű sztrájkra készültek, minden különösebb előkészítés nélkül, 2022. február 11-én éjjel megjelent és másnap hatálybalépett jogszabály gyakorlatilag feleslegessé tett minden addigi kezdeményezést, amit az Szjtv 4. § (3) bekezdésének megfelelés érdekében tettek. Ha a szakszervezetek a köznevelési vészhelyzeti rendeletben írt szabályokat betartják, „akkor egy adott pillanatban ugyanannyi pedagógus dolgozik, amennyi normál ‘üzemmódban’, csak egy részük (az adott létszám felénél kevesebb) nem órát tart, hanem felügyel.”²¹

A szakszervezetek még elégséges szolgáltatás megállapítására irányuló kérelmét, melyet még a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet hatálybalépése előtt nyújtottak be, a rendelet hatálybalépése után a Fővárosi Törvényszék igen csavaros magyarázattal elutasította. Végzésében kimondta, hogy nem állapítható meg azon jogalkotói szándék, hogy az Szjtv 4. § (3) bekezdése szerinti törvényi szabályozás esetén kizárt lenne a még elégséges szolgáltatás bíróság általi megállapítására irányuló igény érvényesítése. Azaz a szakszervezetek kérelmét befogadta és érdemben vizsgálta a Fővárosi Törvényszék, azonban épp a fenti törvényhely szerinti sorrendiségre hivatkozva el is utasította azt. „Figyelemmel arra, hogy a [...] 36/2022. (II.11.) Korm. rendelet rendelkezik a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről, ezért a bíróság azokról nem dönthet.”²² A kérelem benyújtásakor a szakszervezetek

²⁰ A Magyar Helsinki Bizottság keresete. Budapest, 2022. október 27. 11. <https://tinyurl.com/4j9caz5j>

²¹ BERKI (2022) i. m. 47.

²² 22.Mpk.75.042/2022/6. [41].

vélhetően hittek abban, hogy a Fővárosi Törvényszék a januári döntéséhez hasonlóan jogszerűnek ítéli a sztrájkot és dönt a még elégséges szolgáltatás kérdésében. A köznevelési veszélyhelyzeti rendelet közbejötté miatt ez már nem így történt. A rendeleti szabályozás elvette a jogot a felek közötti megegyezés, vagy a külső, pártatlan harmadik fél általi döntéstől. A Fővárosi Törvényszék döntését követően a szakszervezetek fenntartották azon álláspontjukat, hogy a kormányrendelet alaptörvény-ellenes. Közös közleményük szerint „[a] veszélyhelyzettel semmiféle összefüggésben nem lévő rendeleti korlátozás kiüresíti, a külvilág számára észrevehetetlenné tenné a sztrájkot, ráadásul olyan feltételeket szab, amelyek a mindennapokban sem betarthatók, a többi közt éppen a szakemberhiány miatt, amelynek enyhítésére a sztrájkkövetelések irányulnak.”²³ Mindezek ellenére a szakszervezetek továbbra is tisztességes és jogszerű sztrájkra készültek, megkísérelték valódi tettekre váltani a januári történelmi pillanatot úgy, hogy a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet minden betűjét igyekeztek betartani.

A szakszervezetek fellebbezése következtében a Fővárosi Ítéltábla – majd egy hónappal a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet hatálybalépése után hozott – döntésében az elsőfokú végzést helybenhagyta és megállapította, hogy a még elégséges szolgáltatás mértéke és feltételei megállapítása tekintetében, kizárólag a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet szabályai szerint lehet eljárni. Továbbá a köznevelési veszélyhelyzeti rendeletet érintő, a szakszervezetek által kezdeményezett egyedi normakontroll kérelmet másodfokon is elutasította. Tehát az a rendeleti szabályozás, amivel a kormány egyetlen éjszaka alatt befagyasztotta a felek közötti egyeztetéseket és láthatatlanná tette a pedagógusok sztrájkját a társadalom számára, a bíróság számára is „kógens, kivételt nem engedő szabály.”²⁴ A Fővárosi Ítéltábla döntése után a szakszervezetek véleménye szerint a sztrájkjog gyakorlása ellehetetlenült. Ezt támasztották alá a covid után egyre jobban aktivizálódó polgári elégedetlenségi mozgalmak is. A fenti eseményeket követően a civil szervezetek, szülők, diákok által támogatott szakszervezetek számára ugyanis csak a jogon kívüli eszközök maradtak, ha gazdasági és szociális követeléseiket a társadalom számára is látható módon akarták érvényesíteni. A polgári engedetlenségi akciók, kreatív sztrájkok, tömegdemonstrációk sorát egyre kevésbé lehetett megállítani.

2022. március 16-án a szakszervezetek megkezdték a sztrájkot, azonban annak társadalmi láthatósága köznevelési veszélyhelyzeti rendelet miatt messze elmaradt a tervezettől. Ennek ellenére az első napon PDSZ szerint legalább tizenötezer pedagógus vett részt a sztrájkban. A szakszervezetek és a résztvevők is tudták, ez nem egy ‘valódi’ sztrájk, hogy az Szjtv. és a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet minden betűjét betartva elveszett a valódi nyomásgyakorlás. Mindez pont abban a társadalmi és gazdasági helyzetben, amikor tízezrek álltak ki és vonultak utcára a pedagógusokkal a pedagógusokért, az oktatás és a gyerekeik jövőjéért.

²³ Közlemény a 2022. március 16-i sztrájk alatti még elégséges szolgáltatásról első fokon hozott bírósági végzésről. *pedagogusok.hu*, 2022. 02. 26. <https://tinyurl.com/2dw5hecj>

²⁴ Az Alkotmánybíróság 3282/2022. (VI. 10.) AB végzése. ABH 2022. május 24. [17].

6. Az első alkotmánybírósági döntés

2022. június elején az Alkotmánybíróság pontot tett a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet alaptörvény-ellenességének kérdésére. Még 2022 februárjában maguk a szakszervezetek fordultak közvetlen alkotmányjogi panasszal – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése alapján – az Alkotmánybírósághoz, amelytől a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet egésze alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését kérték. A szakszervezetek indítványát az Alkotmánybíróság végzésében arra hivatkozással utasította vissza, hogy a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet „nem közvetlenül, bírói döntés közbejötté nélkül hatályosult, hanem egyedi ügyben, az indítványozók által a Fővárosi Törvényszék előtt megindított nemperes eljárásban.”²⁵ Így azt az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálhatta. Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményben kifejtett álláspontja szerint azonban a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet 1. §-a „olyan kógens szabályokat tartalmaz a még elégséges szolgáltatásra irányadóan, amelyek a konkrét esetben is bírói döntés nélkül, közvetlenül alkalmazandók és hatályosultak. [...] Ezért az indítványt [...] az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia, és érdemben kellett volna vizsgálnia.”²⁶ Hiába is állapította volna meg esetlegesen a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság, a felgyorsult jogalkotási folyamatok következtében az oktrojált még elégséges szolgáltatást 2022 júniusára rendelet helyett már törvény tartalmazta. Az alkotmányjogi panasszal a szakszervezetek az összes hazai jogorvoslatot kimerítették, de nem álltak meg itt, 2022 szeptemberében a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért segítségével a strasbourgi bírósághoz fordultak. „Az az alapjog, amit nem lehet gyakorolni, csak írott malaszt. Ha legálisan semmilyen formában nem lehetséges érdeket érvényesíteni a munkavállalóknak, akkor már csak a polgári engedetlenség marad nekik.”²⁷

7. Törvényi szintre emelt korlátok

„A harmadik COVID-veszélyhelyzet kivezetését jelentő, még az új háborús veszélyhelyzet bevezetését megelőzően [...]”²⁸, 2022. június 1-jén hatályba lépett a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (a továbbiakban: Vtv.), amely egyben hatályon kívül helyezte a köznevelési veszélyhelyzeti rendeletet. Vagy mégsem? A Vtv. 14. §-a ugyanis

²⁵ Uo. [12].

²⁶ Uo. [18].

²⁷ A sztrájk alapjog. Ha elveszik, nem marad más, mint a polgári engedetlenség. *helsinki.hu*, 2022. 09. 14. <https://helsinki.hu/a-sztrajkjog-alapjog-ha-elveszik-nem-marad-mas-mint-a-polgari-engedetlenseg/>

²⁸ CHRONOSKY Nóra: Érdekvérvényesítés COVID alatt és után – a gyülekezési jogról és a pedagógussztrájkokról szóló alkotmánybírósági döntések alapján. In: Gárdos-OROSZ Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi Diagnózisok III.* Budapest, L'Harmattan, 2023. 177.

a köznevelési veszélyhelyzeti rendelet szövegének átemelésével határozta meg, hogy a köznevelési intézmények tekintetében mely szolgáltatások biztosítása jelenti a még elégséges szolgáltatást. Azaz valójában a jogalkotó egy, a vészhelyzet idején és idejére alkotott ideiglenes korlátozást a vészhelyzet megszűnésével – erre utal a Vtv. címe is – törvényi szinten állandósított a jogrendszerben. „Nem lehet kizárni azt, hogy egy rendkívüli jogrend indukálta alapjogi korlátozást [...] a normál alkotmányos helyzetben is fenn kell tartani, de a ‘továbbélés’ tekintetében világos és egyértelmű igazolást kell adnia a jogalkotónak, ellenkező esetben felmerülhet, hogy a rendkívüli szabályozásnak nem volt valós kapcsolódása a rendkívüli jogrenddel.”²⁹ A köznevelési veszélyhelyzeti rendelet átmeneti, kifejezetten a covid miatti vészhelyzetre alkotott szabályozási jellegét egyébként maga az igazságügyi miniszter is megerősítette. A szakszervezetek által benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság megkeresésére adott tájékoztatása szerint „[a] Korm. rendelet másik célja az volt, hogy a vészhelyzet hatályának idején a [...] pedagógussztrájk ideje alatt is biztosítva legyen a köznevelésben tanuló gyermekek megfelelő szellemi fejlődéshez való jogának védelme, [...] pedagógussztrájk ne veszélyeztesse a középiskolai felvételiket [...]”³⁰ Az igazságügyi miniszter válaszevléből tökéletesen kitűnt a jogalkotói szándék, mely a 2022. március 16-tól meghirdetett sztrájk ‘ellehetetlenítésére’ irányult, a szabályzás ideiglenes jellegét pedig egyértelműen igazolta a közlegő középiskolai felvételik indokként való felhívása. A Vtv. elfogadásával „[a] jogalkotó pontosan úgy járt el a pedagógusokkal a köznevelési szabályokkal összefüggésben, ahogyan a bíró okos lánya Mátyás királlyal a népmesében.”³¹ Az Szjtv. módosítása után tizenkét évvel ‘végre’ megszületett a törvény a közoktatási ágazatban a még elégséges szolgáltatások mértékének és feltételeinek meghatározására, de ezzel egyben meg is fosztotta a pedagógusok sztrájkját valódi nyomásgyakorló funkciójától.

Mindezek után 2022. június 15-én váratlan a fordulat volt a Kúria döntése, melyben kimondta, hogy jogszerű volt a 2022. január 31-én tartott figyelmeztető sztrájk. A Kúria döntésének indokolásában felhívta az Szjtv. indokolásának szövegét. „A javaslat az egyeztetés ideje alatt egy alkalommal legfeljebb két órára megengedi a sztrájkot, a megegyezést elősegítő eszközként. E sztrájkra az általános feltételek vonatkoznak.”³² Ebből következően a 2022. január 31-én megtartott figyelmeztető sztrájk úgy volt gyakorolható, hogy a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Márpedig azok a szakszervezetek, akik által letett ajánlat alapján állapította meg a Fővárosi Törvényszék a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit, nyilvánvaló alapvetésnek tartották a maguk által meghatározott feltételeknek való megfelelést. A szakszervezetek épp úgy jártak el, mint ahogy a Kúria végzésében kimondta, „ha a még elégséges szolgáltatás megállapított mértékét és feltételeit a megtartott sztrájk során betartották, [...] a már megtartott sztrájk egymagában azért, mert a döntés még nem emelke-

²⁹ Láposy Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a pedagógusok sztrájkjogának korlátozhatóságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2023/3. 5–17. <https://uj.jogtar.hu/>

³⁰ Az igazságügyi miniszter XX-AJFO-113/2022. iktatószámú levele az Alkotmánybíróság részére, 2022. április 29. 17.

³¹ KMETZ Enikő: Lehet is sztrájkolni, meg nem is. *Arsboni.hu*, 2023. 05. 10. <https://arsboni.hu/lehet-is-sztrajkolni-meg-nem-is/>

³² Mpk.VIII.10.051/2022/4. [35].

dett a figyelmeztető sztrájk megtartásakor jogerőre, nem minősülhet jogellenesnek.”³³ Mire azonban a végső döntés a figyelmeztető sztrájk jogszerűségéről kimondatott, a pedagógusok már elvesztették azt a lehetőséget, hogy a másik féllel egyeztetve határozzák meg a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. A munkáltatóra történő nyomásgyakorlás lehetőségét a kormány – munkáltatóból jogalkotói szerepkörébe átlépve – egyoldalúan, törvénnyé lett kormányrendelettel minimálisra szűkítette. „[A]z a sztrájk, amelynek nincs érdemi hatása a munkáltató működésére, [...] nem tölti be funkcióját. Arányos és az alapjog lényeges tartalmát érintetlenül hagyó korlátozásról tehát csak abban az esetben beszélhetünk, ha a sztrájkjog nyomásgyakorló funkciója a korlátozás mellett is megmarad.”³⁴

8. A második alkotmánybíróvási határozat

Még a nyár folyamán, a Vtv. elfogadását követően, az országgyűlési képviselők több mint egynegyede utólagos, absztrakt normakontroll indítványt nyújtott be. Az indítványozók az alaptörvény-ellenessége és nemzetközi szerződésbe ütközése miatt kérték a Vtv. 14–15. §-ainak visszamenőleges hatályú megsemmisítést. Az Alkotmánybíróság 2022. november 29-én elfogadott, de csak 2023. év elején kihirdetett határozatának többségi álláspontja szerint „a sztrájkjog alapvető jog, de nem alanyi jogi természetű jog. [...] 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.”³⁵ A többségi döntéssel kapcsolatban azóta többféle elemzés látott napvilágot, melyek egyöntetű megállapítása, hogy az általános alapjogi teszt egyes elemeinek megléte a többségi véleményben nehezen azonosítható és igazolható. Így például a korlátozás legitim célja, amelyet a köznevelési intézmények működésében és ezáltal a gyermekek művelődéshez való jogának érvényesülésében jelöltek meg. Jelen esetben azonban pedagógusok munkabeszüntetéshez való joga és gyermekek művelődéshez való joga nem két egymással konkuráló alapjog, sőt „az érdekközösség folytán a pedagógusok érdekei és azok védelme általában egybeesik a tanulók érdekeinek érvényesülésével.”³⁶

A többségi határozat érvelésének legellentmondásosabb megállapítása, hogy a még elégséges szolgáltatás törvényi szabályozása nem tekinthető korlátozásnak, sőt éppen az által biztosított a sztrájkjog garantálása. A törvényi szabályozás célja éppen az, „hogy a sztrájk szervezését általában nehezítő, akár bíróságig vihető kérdésben mindenki számára előre látható és kiszámítható keretet teremtsen.”³⁷ Ezt az érvelést vélhetően nehezen tudták elfogadni azok a pedagógusok, akiknek a kormány olyan

³³ Uo. [40].

³⁴ Ld. 20. jegyzet 12.

³⁵ Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata. ABH 2022. november 29. [38].

³⁶ LÁPOSSY i.m. 5–17.

³⁷ Ld 35. jegyzet [42].

törvényi keretet teremtett, amellyel nem a sztrájkjog gyakorlását, hanem kiüresítését tudta garantálni. Míg az Alkotmánybíróság a még elégséges szolgáltatást a sztrájk szervezését általában nehezítő kérdésnek minősítette, az International Labour Organization (a továbbiakban: ILO) esetjoga szerint a minimális szolgáltatás a sztrájk jogszerű gyakorlásának feltétele, mely az oktatási szektorban a szociális partnerekkel konzultálva, hosszan tartó sztrájkok esetén állapítható meg.³⁸ Talán nem véletlen, hogy a még elégséges szolgáltatást illetően az egyes európai „[...]” államok nem határozzák meg pontosan a még elégséges szolgáltatás fogalmát, csupán általános jelleggel fogalmazzák meg az ehhez kapcsolódó elvárásaikat.³⁹ A Magyarország által oly annyira csodált finn oktatási rendszer pedagógusainak is joga van hazaküldeni a diákokat és bezárni az iskolát.

A többségi határozat érdemi vizsgálat nélkül utasította el Vtv. 14. §-a rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. Tette ezt úgy, hogy Magyarország 1922 óta tagja az ILO-nak, a tagországok által elfogadott ILO-egyezmények részben a ratifikáció következtében, részben közvetetten, tagországi pozícionkból adódóan a magyar jogforrási rendszer részét képezik. A sztrájkhoz való jogot az ILO Alkotmánya, illetve az ILO egyezményei kifejezetten nem szabályozzák, de az ILO számos állásfoglalásában értelmezte a sztrájkjog gyakorlásával vagy korlátozásával összefüggő jogi kérdéseket. „Az arányossági mértéket illetően az ILO Bizottság alapvető elvárása, hogy a minimális szolgáltatás nem lehet olyan kiterjedt, hogy veszélyeztesse a nyomásgyakorlás sikerét, tehát úgy elégíti ki a népesség alapvető igényét, hogy ezzel együtt fenntartja a nyomásgyakorlás szükséges intenzitását.”⁴⁰ Többek között ezen követelményeknek való megfelelést sem vizsgálta az Alkotmánybíróság, mikor megfelelő indokolás, határozott kérelem hiányában visszautasította az indítványt. Tény, hogy az indítvány nem hivatkozott a nevesített egyezmények konkrét rendelkezéseire, de a nemzetközi egyezményekkel és a joggyakorlattal való összevetést az Alkotmánybíróságnak kifejezett kérelem nélkül alkalmaznia kellett volna. Döntésével az Alkotmánybíróság nemcsak a pedagógusok sztrájkjogának kiüresítését ismerte el az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek, de ezzel elvette az épp csak bukducsoló oktatási rendszerben tanuló diákok százezreitől a minőségi oktatás, a jövő lehetőségét.

³⁸ ILO, Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (revised) edition, 2006. Geneva, paragraph 625.

³⁹ Tóthné KARCZUB Eszter – KOVÁCS Bálint: A sztrájkot megelőző eljárások, a sztrájk korlátozása és tilalma. In: SZILÁGYI János Ede – HRECSKA-KOVÁCS Renáta (szerk.): *A sztrájkjog összehasonlító jogi elemzése egyes európai államokban*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 152.

⁴⁰ NACSA Beáta: A magyar sztrájkszabályozás kritikus pontjai. In: HALMOS Csaba (szerk.): *Sztrájkjog Magyarországon*. Budapest, Complex, 2010. 71.

9. Mi vagyunk a Grund

A 2022/23-as tanév első féléve a civilek szervezte folyamatos tiltakozásokkal telt, miközben a szakszervezetek továbbra is passzív szereplői maradtak az eseményeknek. A kormány továbbra sem kezelte a szakszervezeteket valódi tárgyalófélként, a lassan már éveken mérhető hosszúságú tárgyalások a sztrájkkövetelésekről teljesen eredménytelenek maradtak. A kormány a szakszervezetekkel szemben a kifárasztás, a pedagógusokkal szemben a megfélemlítés taktikáját alkalmazta, bízva abban, hogy ezek közvetett hatása a civilek lelkesedését és a társadalmi támogatást is megtöri.

2023 tavaszán a kormány a 'státusztörvény' vagy 'bosszútörvény' néven ismét a jogalkotás eszközét alkalmazta. A 2023. július 4-én elfogadott 2023. évi LII. törvény (a továbbiakban: pedagógus életpálya törvény) a kormány álláspontja szerint szükséges előfeltétele volt a pedagógusok béremelésének, holott béremelésre a közalkalmazotti jogviszonyban is lehetőség lett volna. A pedagógus életpálya törvény a munkáltató számára bevezetett jogosítványokkal növelte a pedagógusok kiszolgáltatottságát, csökkentette autonómiáját. A kollektív munkajog eszközei közül, amelyeket az Szjtv.-vel, valamint a Vtv.-vel még nem vett el a kormány a pedagógusoktól, megtette a pedagógus életpálya törvénnyel. A korábbi kötelező egyeztetéssel szemben már csak azokkal szakszervezetekkel kötelező az egyeztetés – ágazati, fenntartói és tankerületi szinten –, amelyekben a taglétszám eléri a teljes foglalkoztatotti kör tíz százalékát. Míg korábban kifejezetten tilos volt a sztrájk miatt osztályt, csoportot összevonni, gyermeket másik iskolába irányítani, a pedagógus életpálya törvény lehetővé tette a maximális létszám feletti osztályok létrehozását, kétszer annyi gyermek besúfolását egy tanterembe. Sztrájk miatti pótnapokat korábban kizárólag tananyag-lemaradás esetén lehetett beiktatni, megfizetve a rendkívüli munkaidőért járó díjazást. A pedagógus életpálya törvény sztrájk esetén kötelezővé tette a pótnapokat úgy, hogy eltörölte az értük járó díjazást. Ennél is radikálisabban nézve, a pedagógus életpálya törvény – a pedagógusok sztrájkjogának elvétele után – magukat a pedagógusokat vette el az oktatási rendszertől. A 'nem volt mivel' után, a 'nem volt kivel, kinek' érdeket érvényesíteni állapot következett be. A 2022/23 tanév végére közel ötezer pedagógus jogviszonya szűnt meg, miközben sztrájkolni nem lehetett, a polgári engedetlenségi akciók már egyre kevésbé mozdították meg a tömegeket. A demonstrációk a követelések tekintetében teljesen eredménytelenek maradtak, a pedagógusokat ért negatív következményeik pedig egyre súlyosabbak lettek.

A pedagógusok 'életpályájának' története jól mutatja, hogy a munkaügyi kapcsolatok szabályozását, teljes intézményrendszerét az elmúlt tizenöt évben az aktuális politikai irányvonalak rajzolták át. A munkaügyi kapcsolatok nem az érintett felek megállapodásain alapultak, hanem a jogalkotók szabta feltételeken. Holott „[a] munkaharc a szociális jogállam egyik szükséges velejárója, amelybe, illetve az ezzel okozott károkba azért kell belenyugodnunk, mert nem egyszer ez az utolsó esély a

munka- és gazdasági, illetve szociális feltételeknek egy magasabb társadalmi és jogi szinten történő autonóm rendezésére.⁴¹

10. Összefoglalás

A pedagógusok sztrájkjogának története egyértelműen beazonosíthatóvá tette a hazai sztrájkszabályozás neuralgikus pontjait. Ezek közül a három legmarkánsabbat emelném ki:

10.1. Alapvető szolgáltatások köre

A CFA⁴² esetjoga, ha nem is egzakt, de egyértelmű iránymutatást ad, mely szerint alapvetőnek minősülnek azok a szolgáltatások, amelynek hiánya a lakosság egészének vagy egy részének életét, személyes biztonságát vagy egészségét veszélyeztetik.⁴³ Ebbe a körbe tartozik az iskolás korú tanulók étkeztetése és az iskolák takarítása, de az oktatás egésze nem minősül alapvető szolgáltatásnak. Az Szjtv. 4. § (2) bekezdése megalkotása óta ugyanazt a hat, példálózó jelleggel felsorolt szolgáltatást tartalmazza, melyek között szintén nem szerepel az oktatás. Valójában a bírói joggyakorlat az, ami szinte esetről esetre állapítja meg, mely szolgáltatói kör kötelezett még elégséges szolgáltatás biztosításra. Ez a jogtechnikai megoldás nemcsak az oktatás, de minden további ágazat tekintetében a bíróságot kényszeríti kvázi jogalkotói szerepkörbe. Ez már önmagában is ellentmondásos, onnan nézve pedig még inkább, hogy sokszor a bíróságok sem teljesen következetesen döntenek a kötelezetti körről. Bírósági döntés mondja ki, hogy a közoktatásban dolgozók még elégséges szolgáltatásra kötelezettek,⁴⁴ ugyanakkor született döntés arról is, hogy nincs elégséges szolgáltatási kötelezettség a bölcsődékben,⁴⁵ továbbá hogy az elégséges szolgáltatást csak a gyermekek felügyelete tekintetében kell biztosítani.⁴⁶ Amint láttuk, az érintettek többnyire eltérő álláspontot képviselnek a szolgáltatási kötelezettség tekintetében, ezért a rendre a bíróság elé viszik a kérdés eldöntését, nem kockáztatva az Szjtv. 3. § (1) bekezdése szerinti jogellenesség megállapítását.

⁴¹ Rác Zoltán: A sztrájkjog kiüresítése: egy kollektív munkaügyi vita margójára. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica Et Politica*, Vol. 40., 2022/2. 355.

⁴² Committee on Freedom of Association – Egyesülési Szabadság Bizottsága.

⁴³ ILO (2006) paragraph 541.

⁴⁴ 45.Mpk.50.113/2012/3.

⁴⁵ 6.Mpf. 690141/2015/2.

⁴⁶ 59.Mpkvf.636189/2013/2.

10.2. Még elégséges szolgáltatás tartalma

A Szjtv. szabályozása három lépcsős megoldást alkalmaz, ami a gyakorlatban kettőt – törvényt vagy bírósági döntést – jelent. Jelenleg három ágazat van, ahol törvény szabályozza a még elégséges szolgáltatást. Időrendben utolsó a fentiekben már ismertetett Vtv., előtte a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény, elsőként pedig a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény lépett hatályba. Mindhárom törvény esetében megállapítható, hogy a joggyakorlást ellehetlenítő mértékben határozza meg a még elégséges szolgáltatás ‘minimális’ szintjét. A törvényi szabályozással szemben általánosságban felhozható negatívum, hogy független a felek akaratától, kizárja a mérlegelést vagy egyedi igények érvényesítésének lehetőségét, a benne rögzített mértékek és feltételek a szociális partnerek bevonása nélkül kerültek meghatározásra. Az Szjtv. szabályozása az ágazati törvénnyel nem szabályozott, még elégséges szolgáltatásra kötelezett ágazatoknak sem teremt kedvezőbb helyzetet. A felek megállapodásának hiányában kötelező bírósági döntés ugyanis a munkáltatói oldal visszaélésére ad lehetőséget, mint ahogy ezt a kormány szinte minden esetben kihasználta a pedagógusok sztrájkbizottságával szemben. Továbbá a bíróságot – a kötelezetti körhöz hasonlóan – a még elégséges szolgáltatás tartalma tekintetében is kvázi jogalkotói pozícióba kényszeríti. Az eljáró bíróságnak jogvita helyett a felek közötti érdekvitában kell szakmailag megalapozott döntést hoznia. Ahogy a jogalkotás folyamatában, a bírósági döntéshozatal során sem érvényesül a szociális partnerek bevonása, a mérték és feltételek meghatározása során sok esetben sérül a sztrájk nyomásgyakorló erejének megtartása, mint garanciális követelmény.

10.3. Bírósági döntéshozatal időtartama

Mind az első, mind a másodfokú döntéshozatal időtartamát öt napban határozza meg az Szjtv., ugyanennyi időt adva az elsőfokú döntés elleni fellebbezésre. Ezzel együtt láthattuk, a valóságban a döntéshozatal időtartama messze túlnyúlik a törvényi határidőn. Az érdekvita eldöntése során az eljáró bíróságnak szakmai kérdésekben, szakmailag megalapozott döntést kell hoznia. Az elhúzódó döntéshozatal az előre meghirdetett időpontú sztrájkot ellehetleníti, a megtartott sztrájkot viszont, az annak jogszerűségét kimondó későbbi bírósági döntés már nem tudja rehabilitálni. Bár a Kúria az Szjtv. joggyakorlati anomáliáira viszonylag korán reagált az I/2013. (IV.8.) KMK vélemény kiadásával, de ennek ellenére is folyamatosan megkérdőjeleződik a bíróságok szerepének helyénvalósága a még elégséges szolgáltatás megállapítására irányuló eljárásokban.

11. Végezetül...

Milyen lenne egy olyan szabályozás, amely a pedagógusok érdekérvényesítését új alapokra tudná helyezni? A még elégséges szolgáltatás általános kereteit 'közoktatási szolgáltatási' törvény határozná meg, de a szolgáltatási minimumot nem az oktatás, hanem a felügyelet jelentené. Összhangban az ILO gyakorlatával, az elégséges szolgáltatást csak a gyermekek felügyelete és nem az oktatása tekintetében kellene biztosítani. A szolgáltatási kötelezettség tagállami hatáskörben történő meghatározása lehetőséget ad az adott ország társadalmi, gazdasági sajátosságainak figyelembevételére, mellyel a szolgáltatási minimum meghatározásakor élni kell.

A még elégséges szolgáltatást szabályozó törvény természetesen a jogalkotás rendjének, szintjének megfelelő módon és eljárási rend szerint kerülne elfogadásra, az érdeképviseleti szervek és érintettek érdemi bevonásával, a hatálya alá tartozók által kellő időben történő megismeréssel. A törvény az arányosság és differenciáltság követelménye mentén határozná meg a szolgáltatási minimum általános kereteit, melyek alapján a végleges döntés azonban a felek egyedi megállapodásaiban rögzülne. A törvényi keretek között biztosítható lenne többek között az intézményi differenciáltság, az időtartamhoz igazodó minimális szolgáltatási szint. A törvényi kereteket a felek egyedi esetekben tágíthatnák és szűkíthetnék. Ezzel a megoldással biztosítható lenne az ILO azon elvárása, hogy a minimális szolgáltatás mértékét elsősorban a felek megállapodásával kell meghatározni. Ha mindezek ellenére sem jönne létre a megállapodás a felek között, akkor a végső döntést választottbíróság mondaná ki. Ez megfelel az ILO által meghatározott garanciális követelménynek, miszerint a végső döntést független testületnek kell megállapítani.

Megítélésem szerint a választottbíróság összetételének és létszámának meghatározásával megalapozható az a szakértelem, ami a még elégséges szolgáltatás tartalmának meghatározásához szükséges. Nem elhanyagolható szempont, hogy külső szakértők alkalmazásával szemben ez költségek szempontjából is ideálisabb megoldás lenne. A választott bíróság eljárásával előre meghatározott időkeretben tartható az eljárási folyamat és nem utolsó sorban, a fellebbezés lehetőségének hiánya a döntéshozatalt követően megnyithatná az utat a jogszerű sztrájk előtt.

A fenti eljárási garanciákkal és tartalmi elemekkel talán egy olyan törvény születhetne, mely alkalmas lenne arra, hogy a közoktatás területén kezelje a felek közötti konfliktusokat, mert „[a] jól kezelt konfliktus előre mutat, a kontrollálatlan azonban rombolja a társadalmi összetartást, gazdaságilag káros, s végső soron magát a jogrendet veszélyezteti. A sztrájk nem okozója, hanem következménye a felek közti konfliktusnak.”⁴⁷

⁴⁷ KAJTÁR Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében*. Phd értekezés. Pécs, 2011. 221. <https://pea.lib.pte.hu/server/api/core/bitstreams/9958ac95-3671-47bb-bb1b-85baf2966dc2/content>