

Érdekérvényesítés COVID alatt és után – a gyülekezési jogról és a pedagógussztrájkról szóló alkotmánybíróági döntések alapján

1. Bevezetés

A pandémia és általában a különleges jogrendi helyzet az alkotmányos demokrácia működésére sokféleképpen – leginkább hátrányosan – hat, és mások mellett számos demokratikus részvételi, illetve érdekérvényesítésre irányuló jogot érint. Hibrid/tekintélyelvű alkotmányos berendezkedésben¹ pedig – különleges jogrendtől függetlenül is² – fokozottan érzékeny és sérülékeny jogokról van szó. A különleges jogrendi helyzet az ilyen államokban pedig a végrehajtó hatalom és a rendeleti kormányzás túlsúlya miatt további kihívásokat jelent.

Magyarországon alapjogi jogvitát generált többek között a szabad véleménynyilvánításhoz való jog³ és az információszabadság veszélyhelyzeti korlátozása, valamint a gyülekezési jog gyakorlásának átmeneti felfüggesztése,⁴ ahogy a pedagógusok sztrájkjogának korlátozása is. A tanulmány célja a két utóbbi témakörben egyrészt a vonatkozó alkotmánybíróági döntések elemzésével dokumentálni az érdekérvényesítést garantáló jogok védelmi szintjének csökkenését, valamint illusztrálni a hibrid/tekintélyelvű alkotmányosság és állam logikáját, működésmódját. A két esetben a tanulmány arra is alkalmas, hogy

¹ A hibrid/tekintélyelvű alkotmányos rendszer fogalmi magyarázatára e tanulmány keretei között nem vállalkozom, mivel az utóbbi másfél évtizedben erről gazdag szakirodalom született. A jelzőket abban az értelemben használom, ahogy azokat Szenté Zoltán és Jakab András meghatározták. Lásd különösen SZENTE (2022), 11–16; JAKAB (2020), 5–34; JAKAB (2021), 760–800.

² SÓLYOM (2019), 154–179; HUNGLER (2023a) (a kézirat hivatkozása a szerző jóváhagyásával történt).

³ A véleményszabadságot illetően, amely ennek a tanulmánynak nem tárgya, a rémhírterjesztés tényállásának kiterjesztéséről van szó. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. §-át (rémhírterjesztés) a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény módosította. Értékeléséhez lásd BENCZE (2020); AMBRUS (2020). Továbbá a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

⁴ CHRONOWSKI (2022), 337–358.

érezkeltesse az alkotmánybíráskodás korlátozott mozgásterét, avagy túlzó önkorlátozását az évtizedes kétharmados kormányzás árnyékában.⁵ A 2020 márciusa óta szinte folyamatos veszélyhelyzeti kormányzás ideje alatt az Alkotmánybíróság lehetősége és felelőssége lenne a különleges jogrendi alapjog-korlátozás mércéinek kimunkálása, értelmezési kereteinek továbbfejlesztése – a két döntés indokolásában az is tanulmányozható, hogy ez mennyiben történt meg.

A tanulmányban először az alkotmányos demokrácia ideális érdekérvényesítési modelljét vázolom röviden a vonatkozó szakirodalom alapján a tárgyalta alapjogok jelentősége és összefüggései feltárása érdekében, majd elemzem a magyar Alkotmánybíróság járványügyi gyülekezésijog-korlátozással és pedagógussztrájkjal összefüggő határozatait, végül következtetéseket vonok le (i) a veszélyhelyzeti alapjog-korlátozást és jogalkotói hatalmat, (ii) az alkotmánybíróági jogvédelmet és a demokratikus visszaesést (*backsliding*) illetően.

2. Az érdekérvényesítés ideális modellje alkotmányos demokráciában és a modell működésképtelensége a gyakorlatban különleges jogrendet megalapozó kivételes helyzetekben

Ahogy azt Petréttei József részletezte,⁶ az alkotmányos demokrácia működésének ideális modelljében a heterogén érdekeken alapuló plurális társadalom tagjainak folyamatos érdekképzése zajlik, amely az érdekközvetítő rendszeren át jut el, csatornázódik be az állami döntéshozatalba. Vagyis az alkotmányos demokrácia nem pusztán – statikusan – államformaként, jogi rezsimként és intézményrendszerként ragadható meg, hanem – dinamikus – érdekérvényesítő mechanizmusként, végső soron életformaként.

A politikai közösség tagjai helyett a bonyolult érdekartikulációs, -integrációs, -szelekciós folyamatot – amelyben fontos szerepet kap az érdekszerveződés, a különböző érdekű társadalmi csoportok egymás iránti szolidaritása és az érdekek politikai alternatívákká formálása is – a jog nem képes működtetni. A jog – részvételi és érdekérvényesítési – garanciákat képes biztosítani az alkotmányos demokrácia működéséhez. Ilyenek különösen a nyilvánosság alakulásához elengedhetetlen vélemény- és sajtószabadság, a médiapluralizmus, az információszabadság, a tudomány és a művészetek szabadsága. A szerveződés-

⁵ A változásokról átfogóan lásd GÁRDOS-OROSZ (2022).

⁶ PETRÉTEI (2009), 29–46.

hez elengedhetetlen az egyesülési jog, a békés gyülekezés szabadsága és a munkahelyi érdekérvényesítés eszközeként a szociális partnerség, a párbeszéd, a koalíciós szabadság és végső eszközként a sztrájkjog.

A demokrácia működése messze nem szűkíthető a klasszikus részvételi jogokra – mint a választójog vagy a népszavazáshoz való jog – és nem korlátozódik a választópolgárokra, abban a politikai közösség többi tagja is részt vehet a gyülekezési jog, a petíciós jog gyakorlásával, polgári figyelemfelhívó akciók, kezdeményezések útján. A demokráciának része a jog által nem szabályozható polgári engedetlenség is, amely a véleménynyilvánítás végső formájaként tudatos, akaratlagos, erőszakmentes jogsértő magatartás (mulasztás) azzal, hogy az abban részt vevők vállalják az engedetlenség jogkövetkezményeit, de – lelkiismereti meggyőződésükkel összhangban⁷ – ennél fontosabbnak tartják felhívni a politikai döntéshozók figyelmét a szabályozás diszkrepanciáira.

Az alkotmányos demokrácia működése



1. ábra.⁸

⁷ „Nem lehet olyan kormányzat, amelyben gyakorlatilag nem a többség, hanem a lelkiismeret dönt jó és rossz között? – amelyben a többség csak azokban a kérdésekben dönt, amelyekre a célszerűség szabályai vonatkoznak? Kell-e a polgárnak valaha is egy pillanatra, vagy a legkisebb mértékben is engednie a törvényhozásnak lelkiismereti meggyőződése ellenére? Ez esetben miért van minden embernek lelkiismerete? Úgy gondolom, hogy először embereknek kell lennünk, és csak utána alattvalóknak. Nem annyira a törvény, mint inkább a jog iránti tiszteletet kívánatos ápolni.” THOREAU (1849).

⁸ Saját szerkesztés PETRÉTEI (2009) alapján.

A tanulmány középpontjában álló ügyekben szereplő gyülekezési jog és sztrájk-jog több szálon is összefüggést mutat. Egyrészt a sztrájkjog gyakorlása feltételezi a vélemény- és gyülekezési szabadságot,⁹ másrészt a gyülekezési jog (a petíciós joggal és a polgári akciókkal együtt) támogathatja a sztrájkjog gyakorlóinak érdekérvényesítését, álláspontjuk kihangosításával, láthatóvá tételével. A sztrájkkövetelés címzettje bár a munkáltató, a sztrájk a szélesebb nyilvánosság figyelmét is fel kívánja kelteni a nyomást gyakorló munkavállalók gazdasági-szociális problémáira. A sztrájknak ugyan általában nem lehet célja a politikai nyomásgyakorlás (a magyar sztrájktörvény szerint jogellenes a sztrájk, ha kizárólag politikai célból szervezik), de az olyan munkavállalók esetében, akiknek tevékenysége a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása vagy akiknek feladata közszolgálat, és munkáltatójuk állami vagy önkormányzati szerv, általában összetett szakpolitikai választ igényel a követelések által felvetett problémák megoldása.

Könnyen belátható, hogy egy hibrid/tekintélyelvű döntéshozatal és hatalomgyakorlás irányába elmozduló alkotmányos rendszerben a fent vázolt ideális modell számos ponton sérülhet informális gyakorlatok útján, akkor is, ha a demokratikus intézményi formák jelen vannak.

A különleges jogrend és a rendeleti kormányzás pedig további kockázatokat jelent az alapjoggyakorlás szempontjából. Érdeemes felidézni, hogy Magyarországon 2020 óta kisebb megszakításokkal – különféle jogalapon – különleges jogrend, veszélyhelyzet van érvényben, a 2016 óta folyamatosan meghosszabbított – alkotmány alatti – tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel, és a 2020 nyarán bevezetett egészségügyi válsághelyzettel együtt, amelyek párhuzamosan érvényesültek/érvényesülnek a „normál jogrend” mellett¹⁰ Magyarországon.¹¹ Az eligazodást nem segíti, hogy egyes döntéseket az Országgyűlés

⁹ HUNGLER (2023a).

¹⁰ VÖRÖS (2020), 17–44.

¹¹ *Első (COVID-)veszélyhelyzet*: 2020. március 11. és június 18. között, 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről, 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. *Második (COVID-)veszélyhelyzet*: 2020. november 4. és 2021. február 8. között, 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. *Harmadik (COVID-)veszélyhelyzet*: 2021. február 8-tól, 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről. Ezt a veszélyhelyzetet a Kormány meghosszabbította 2021. május 22-i hatállyal, lásd 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának újbóli meghosszabbításáról. E rendelet időbeli hatálya – 5. § (3) bekezdése szerint – a koronavírus-világjárvány elleni védeke-

normál jogrendi jogalkotás keretében hoz meg, másokat a kormány különleges jogrendi rendeletben vezet be, azután ezek egyes elemei átkerülnek a normál jogrendbe az Országgyűlés törvényalkotási eljárásában.¹²

A 2022-es év meghatározó eseménysora volt a pedagógusok, diákok és szülők összefogásán alapuló polgári akciók, tüntetések, rendezvények sora, kiegészítve a pedagógusok egy részének sztrájkjával és polgári engedetlenségével. A tanulmány nem vállalkozik a folyamat részletes bemutatására, mivel az Berki Erzsébet cikkében nyomon követhető,¹³ a célom csupán az, hogy a veszélyhely-

zésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor szűnt meg, 2022. június 1-jén. Időközben azonban a kormány javaslatára az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény 10. módosítását, amely szerint „a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” miatt is hirdethet veszélyhelyzetet. Erre tekintettel a Kormány 2022. május 25-i hatállyal *újabb – immár „háborús” veszélyhelyzetet rendelt el* [lásd 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet], ugyanakkor a COVID-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzetet még ugyanazon a napon, 2022. június 1-jével megszüntette [lásd 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet]. Itt érdemes közbevetőleg megjegyezni, hogy a második COVID-veszélyhelyzet idején került sor az Alaptörvény 9. módosítására (2020. december 22.), amely a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat teljes mértékben átalakította, a különleges jogrendet megalapozó kivételes állapotok számát háromra csökkentve, és mind hadi-, mind szükségállapotban, valamint veszélyhelyzetben a Kormányt hatalmazta fel rendkívüli jogalkotásra. A 9. alaptörvény-módosítás e része eredetileg 2023. július 1-jén lépett volna hatályba, de a már említett 10. alaptörvény-módosítás 2022. május 25-ével előrehozta a hatálybalépést 2022. november 1-jére. Ezt követte az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet, valamint az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet. Ez az ötödik veszélyhelyzeti rendelet 2020 óta, ezen belül a második „háborús” veszélyhelyzet. A rendelet – 2023. február 20. napján hatályos szövege szerint – a hatálybalépését követő 210. napon veszti hatályát.

¹² Lásd pl. a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet, majd a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet, és végül a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvényt, amelyet az Országgyűlés a 2020. június 16-i ülésnapján fogadott el. Vagy az e tanulmányban tárgyalt, pedagógusok sztrájkjogát korlátozó, a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendeletet, majd ennek hatályon kívül helyezése mellett a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14–15. §-ait „a nemzeti közneveléssel összefüggő kiegészítő szabályokról” szóló cím alatt.

¹³ BERKI (2022), 40–49.

zeti alapjog-korlátozások bemutatásán keresztül rámutassak az érdekérvényesítést támogató jogok sérülékenységre.

3. Két precedens: az Alkotmánybíróságnak a gyülekezési jog felfüggesztéséről és a pedagógussztrájk ügyében hozott határozata

3.1. Gyülekezési jog

A COVID–19-pandémia számos országban maga után vonta a békés gyülekezéshez való jog korlátozását, akár (i) a kijárási korlátozások folyamánként, akár (ii) általában a nyilvános tömegrendezvények, vagy (iii) specifikusan a politikai demonstrációk vonatkozásában. A korlátozás lehet részleges, például a résztvevők számának maximálásával;¹⁴ speciális egészségbiztonsági előírásokkal (maszkhasználat, távolságtartás); lehet a fertőzöttség alakulására figyelemmel területileg is differenciált;¹⁵ szinte mindig csupán meghatározott időtartamra szóló, vagy teljes, a gyülekezési jog gyakorlásának kizárásával, amely viszont a jog lényeges tartalmának súlyos sérelmét jelenti, és alkotmányossági, nemzetközi emberi jogi aggályokat vethet fel. A hatóságok és a bíróságok általában mérlegelhetik a korlátozó szabályok alkalmazását.¹⁶

¹⁴ A Cseh Köztársaságban pl. 2020 októberében időlegesen maximum 100 főben és 20 fő csoportokban rögzítették meghatározott időre a gyűlésen résztvevők számát. <http://bitly.ws/AAqk>

¹⁵ Az Egyesült Királyságban a parlament egyértelműsítette, hogy a lezárások nem értelmezhetők automatikusan a békés gyülekezéshez való jog felfüggesztéseként, a gyűlések megtartásához lezárási zónánként szükséges kockázatelemzést végezni: „A törvényt úgy kell módosítani, hogy egyértelművé tegye, hogy a békés tiltakozás nem tilos a lezárás alatt. A nemzeti háromszintű rendszerben az 1–3. szintekre vonatkozó rendeletek kifejezetten kimondták, hogy a tiltakozás kivételt képez a gyülekezési tilalom alól, de csak abban az esetben, ha kockázataértékelést végeztek, és minden észszerű lépést megtettek a COVID–19 átadása kockázatának minimalizálása érdekében. Ez a modell a 4. szintre is alkalmazható.” UK Parliament, 19 March 2021, <http://bitly.ws/AAqw>

¹⁶ Lásd pl. Greg Martin tanulmányát, amelyben az Új-Dél-Wales-i Legfelső Bíróság ítélezési gyakorlatát tárgyalja a COVID-járvány idején tartott tömeges gyülekezések jogszerűségével kapcsolatban. A bíróság a gyülekezéshez való jog és a nyilvános rendezvényeken a koronavírus lehetséges terjedése által a közösség biztonságára jelentett kockázatok közötti egyensúlyt keresve hol engedélyezte, hol pedig megtiltotta a tiltakozásokat. MARTIN (2021). A Német Szövetségi Alkotmánybíróság például hamar, már 2020 áprilisában, az első járványhullám idején szembe-sült a gyülekezési jog korlátozását kifogásoló kérelmekkel, és alkotmányellenesnek nyilvánított

A nemzetközi emberi jogi szervezetek már a COVID-19-világjárvány kezdeti szakaszában felhívták a figyelmet arra, hogy az államok a korlátozó szabályokat ne használják a demokrácia és a részvételi jogok, a civil társadalom működésének kiüresítésére.¹⁷

Magyarországon a járvány második hullámában, a második veszélyhelyzet elrendelésekor került sor a gyülekezési jog felfüggesztésére: a Kormány döntése értelmében 2020. november 11-től nem lehetett „rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani” többszöri hosszabbítás után egészen 2021. május 23-ig.

Konkrétan a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése mondta ki: „Tilos a közterületen, illetve a nyilvános helyeken a csoportosulás, illetve a gyülekezés.” A rendelet 5. §-ának (1)–(2) bekezdése rögzítette, hogy „tilos rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani. Rendezvény helyszínén a rendezvény helyszínétől függetlenül tilos tartózkodni. Gyűlés helyszínén tartózkodni tilos.” Az általános tilalom alól kivételt jelentettek a vallási közösségek szertartásai, a temetések, a házasságkötések (utóbbi kettő limitált létszámmal), a nézők nélküli sportrendezvények, a családi vagy magánrendezvények tíz főig. A tilalmat a Kormány a járványhelyzet alakulására tekintettel többször meghosszabbította.¹⁸ A gyülekezési hatóság és a bíróság (Kúria) a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény hatálya alá tartozó gyűlések tilalmáról szóló rendelkezéseket kategorikus, mérlegelést nem tűrő szabályként alkalmazta, így a szabályozással kapcsolatban az alkotmányjogi panasz volt az egyetlen lehetőség.

Az indítványok – összesen kb. egytucatnyi – 2021 februárjától érkeztek az Alkotmánybírósághoz, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti normatív panaszjárásban (kisebb számban, azaz csak akkor, ha az ügyben bírói döntés született, mert a szervező bejelentését elutasították), valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen, kivételes panaszjárásban (nagyobb számban, abból a megfontolásból, hogy az általános tilalom közvetlenül hatályosul bárkivel szemben, aki gyűlésen akarna részt venni). Az indítványok felépítése, érvelése – az érintettség konkretizálásán kívül – számos hasonlóságot, szöveges egyezést mutatott.

olyan helyi aktusokat, amelyek differenciálatlanul, mérlegelés nélkül zárták ki tüntetés tartását. Lásd pl. 2020. április 20-i végzés, 1 BvR 828/20., 2020. április 17-i döntés, 1 BvQ 37/20.

¹⁷ Lásd pl. az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 2020. szeptember 17-i állásfoglalását, <http://bitly.ws/AArc>. Az alapjogi mérlegelés szempontjaihoz a világjárvány idején lásd különösen SCHEININ–MOLBAEK–STEENSIG (2021), 24–25.

¹⁸ Így az 569/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet 2021. január 11-ig, a 3/2021. (I. 8.) Korm. rendelet 2021. február 1-jéig, a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2021. február 23-ig stb.

A kontextus szempontjából azonban érdemes utalni rá, hogy milyen ügyekben szerettek volna gyűléseket szervezni 2020 végén és 2021 elején az indítványozók: volt, aki az „észszerűtlen, jogellenes” járványügyi korlátozások miatt, míg mások a társadalombiztosítási szabályok változása, az egyetemi modellváltás, az SZFE hallgatóival és oktatóival való szolidaritás, az álláskeresői járadék rövid időtartama, a Klubrádió, az iskolai szegregáció, a 9. alaptörvény-módosítás, az egyedülállók örökbefogadásának ellehetetlenítése, az egészségügyi dolgozók helyzete, jogállása, az önkormányzatokat érintő költségvetési elvonások miatt akartak tüntetni.

Az Alkotmánybíróság 2021. július elején hozott határozatot a gyülekezési jog veszélyhelyzeti felfüggesztéséről [23/2021. (VII. 13.) AB határozat, a továbbiakban Gy.Abh.],¹⁹ amikor már a gyűlésekre vonatkozó általános tilalom hatályát veszítette a Kormány 2021. májusi rendeletmódosítása alapján.²⁰

Az indítványozó a Szívárvány Misszió Alapítvány volt, amely az LMB-TQI-közösséghez tartozók érdekvédelmét látja el, és társadalmi elfogadottságukat segíti elő. A második veszélyhelyzet kihirdetésével egy napon benyújtott 9. alaptörvény-módosítás, és az ahhoz kapcsolódó törvénycsomag e kisebbséghez tartozók nyílt diszkriminációját valósítja meg, amikor kizárja a születési nem megváltoztatásának a jogát, vagy jelentősen megnehezíti az egyedülállók számára az örökbefogadást – ezért az Alapítvány képviselője útján 2020. december 10-ére, az emberi jogok napjára figyelemfelhívó demonstrációt tervezett Budapesten az Antall József rakpart lezárt szakaszára, kétórás időtartamban. A 2020. december 5-én megtett bejelentés szerint a gyűlésen legfeljebb 30 fő vett volna részt, autókban ülve, a maszkhasználati és a távolságtartási szabályok maximális betartásával. A gyülekezési hatóság a veszélyhelyzeti kormányrendeletre hivatkozva nem mérlegelte a gyűlés megtartásának lehetőségét, hanem az általános gyülekezési tilalom kategorikus jellegére figyelemmel tiltó határozatot hozott. A tiltó határozattal szemben az indítványozó a Kúriához fordult, amely a K. II.40.446/2020/2. számú ítéletében a keresetet eluta-

¹⁹ Az Alkotmánybíróság 23/2021. (VII. 13.) AB határozata a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról.

²⁰ A védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának ötödik fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeletek módosításáról szóló 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet 6. § b) pont szerint 2021. május 23-tól hatályát veszítette a gyűlésekre és rendezvényekre vonatkozó általános korlátozás is [484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés].

sította. Döntésének elvi tartalma szerint „gyülekezési ügyben a veszélyhelyzet idején gyűlés tartását kógensen tilalmazó jogszabályi rendelkezésre alapított tiltó határozat jogszerű. A generális tilalom kizárja, hogy a gyülekezési hatóság mérlegelje az egyedi ügy sajátos körülményeit”.

Ezt követően az indítványozó elsődlegesen az Abtv. 26. § (1) bekezdése (alkotmányellenes jogszabály ellen, annak alkalmazása miatt bekövetkezett alapjogsérelem), másodlagosan az Abtv. 26. § (2) bekezdése (közvetlenül alkotmányellenes jogszabály hatályosulása miatt keletkezett alapjogsérelem) alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány hat érvet is kifejtett a gyülekezési jogot felfüggesztő jogszabály alaptörvény-ellenessége mellett. (i) Egyrészt a Kormány a felfüggesztéssel túlerjeszkedett a különleges jogrendi jogalkotási felhatalmazáson, amely az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés²¹ és 54. cikk (1) bekezdés²² egymásra tekintettel történő értelmezéséből következik. Az alapjogok felfüggesztésére, vagy az általános mértéken túli korlátozására különleges jogrendben is csak az adott helyzetre vonatkozó sarkalatos törvény keretei között kerülhetne sor.

A releváns sarkalatos törvény a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVII. törvény (Katv.), amely szerint a Kormány veszélyhelyzetben vagy azt írhatja elő, hogy „közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa”,²³ vagy – humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetben – kormányrendeletben „egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat” az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyoni- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében, de csak a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan.²⁴ Az indítványozó szerint azonban (i) a Kormány nem tartotta be ezeket a kereteket, mert egyrészt nem a rendőrséget hatalmazta fel kizárólag közterületi rendezvények egyedi mérlegelésen alapuló megtiltására, másrészt a gyülekezési jog általános tilalma nem szükséges és arányos. (ii) Az általános tilalom fogalmilag nem lehet célhoz kötött, mert kizárja a járványügyi szem-

²¹ At. 53. cikk (2) bekezdés: A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

²² At. 54. cikk (1) bekezdés. Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

²³ Katv. 49. § (3) bekezdés.

²⁴ Katv. 51/A. § (1)–(82) bekezdés.

pontból biztonságosan szervezett gyűlések tartását is. (iii) A joggyakorlás felfüggesztése szükségtelen, mert a rendőrség számára egyébként is adott a lehetőség az egyes gyűlések megtiltására. (iv) A szabályozás emellett aránytalan is, mert nem teszi lehetővé a járványügyi kockázat mérlegelését a konkrét esetekben. (v) A rendelet ezen túlmenően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, mert egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között alkotmányos indok nélkül tesz különbséget: míg tiltja a közügyekben véleményt nyilvánítani szándékozók fizikai összejövetelét, addig észszerű korlátokkal vagy járványvédelmi előírások betartása mellett lehetővé teszi a vallásgyakorlást, iskolai oktatást, kegyeleti szertartást célzó együttléteket. (vi) Végül az általános tilalom a gyülekezési jog korlátozására az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 11. cikk 2. pontjában meghatározott kritériumokkal sincs összhangban, mivel a beavatkozás az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) szerint „nyomós társadalmi szükségletet” feltételez, és arányban kell állnia az elérni kívánt céllal.²⁵

Az Alkotmánybíróság, figyelemmel arra, hogy az egyedi ügyben bírósági döntés született, a panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdés keretei között vizsgálta, mivel a 26. § (2) bekezdés szerinti közvetlen panasz csupán kiegészítő jellegű.

A döntés megállapítja, hogy a panasz megalapozatlan, *a gyülekezési jog felfüggesztése nem volt alaptörvény-ellenes, de a testület az Abh. rendelkező részében azt az alkotmányos követelményt támasztotta, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és elengedhetetlenül szükséges körben függesztheti fel, és csak úgy, hogy észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését vagy az Alaptörvényben foglalt szükségesség-arányosság követelményét meghaladó mértékű korlátozását.* A határozathoz Horváth Attila, Hörcherné Marosi Ildikó, Juhász Miklós, Schanda Balázs és Szalay Péter alkotmánybírók párhuzamos indokolást, Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon, Handó Tünde, Juhász Imre és Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményt fűztek.

A határozat indokolása egyrészt foglalja a különleges jogrendi alapjog-korlátozás általános alkotmányossági kérdéseivel, másrészt konkrétan a gyülekezési jog veszélyhelyzeti korlátozásával. A különvélemények alapján a legnagyobb vitát az alkalmazott jogkövetkezmény, a jogalkotó számára előírt alkotmányos követelmény váltotta ki.²⁶

²⁵ Patyi és mások kontra Magyarország (5529/05), 2008. október 7., 38. pont.

²⁶ A különvélemények nagy száma utalhatna arra, hogy a testület a kérdésben megosztott volt, ugyanakkor Dienes-Oehm Egon, Handó Tünde, Juhász Imre és Szívós Mária alkotmánybírók kizárólag abból a szempontból nem értettek egyet a többségi határozattal, hogy az a jogalkotó

3.1.1. Az alapjogok veszélyhelyzeti korlátozásáról

Az Alkotmánybíróság értelmezte az alapjogok különleges jogrendi korlátozásának, a lehetséges állami beavatkozásnak az Alaptörvény szerinti esetköreit [54. cikk (1) bekezdés]. Ez alapján az egyik a felfüggesztés, amely „olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható”, a másik, az enyhébb eset az általános szabályokon [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] túlmenő alapjog-korlátozás. Mind a két esetkörben feltétel az arányosság, amelyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kényszerítőleg követel meg, és a beavatkozás mindig időben kötött: csak addig állhat fenn, amíg a különleges jogrend feltételei fennállnak. Arról a jogalkotó dönt, hogy fennállnak-e a különleges jogrend elrendelésének a feltételei, indokolt-e alapjog-korlátozás, és ha igen, milyen mértékű legyen (Gy.Abh., Indokolás [24]).

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotónak az Alaptörvényben adott felhatalmazás nem parttalan. A testület felidézte 2021. májusi határozatát a közérdekű adatigénylés teljesítésének határidejéről veszélyhelyzetben, amelyben már körvonalazta, hogy az alaptörvényi felhatalmazás nem terjed ki sem arra, hogy a jogalkotó a veszély leküzdésével összefüggésben nem álló korlátozást vezessen be, sem arra, hogy jobban korlátozzon alapjogokat, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja, így a korlátozó szabály tartalmi alkotmányossági vizsgálata lehetséges.²⁷ Ezért is biztosítja az Alaptörvény az Alkotmánybíróság működését különleges jogrend idején, amelyből az alkotmányossági kontroll garanciája következik. Ugyanakkor a Kormány által eszközölt rendkívüli intézkedések, köztük az *alapjoggyakorlás felfüggesztése célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, „az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között”* (Gy.Abh., Indokolás [25]).

Az alkotmányos kereteket és az alapjogi tesztet illetően, az Alkotmánybíróság általánosságban kijelentette: „a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az *alapjog korlátozásának* tehát *alkotmányosan igazolható, legitim célja van*” (Gy.Abh., Indokolás [26]).

számára fogalmaz meg alkotmányos követelményt. Ez utóbbit Czine Ágnes alkotmánybíró sem támogatta, de ő az ügy érdemében, azaz a gyülekezési jog veszélyhelyzeti felfüggesztésével sem értett egyet, ehelyett olyan szabályozást tartott volna alkotmányosnak, amely mérlegelési szempontokat határoz meg a gyülekezési hatóság számára.

²⁷ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]; „vesélyhelyzeti kormányrendelet alapjogot korlátozó szabálya tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható” (Indokolás [37]).

A szükségesség körében azt értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a Kormány kapott felhatalmazást a veszélyhelyzet leküzdéséhez szükséges intézkedések megtételére, az Országgyűlés politikai és az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollja mellett (Gy.Abh., Indokolás [27]). Annak megítélése azonban, hogy milyen intézkedések szükségesek a járvány leküzdéséhez, *elsődlegesen célszerűségi* kérdés. Ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Azt azonban vizsgálhatja, hogy *„az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére.”* Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése vagy korlátozása nem áll összhangban az Alaptörvénnyel (Gy.Abh., Indokolás [28]).

A többségi indokolásból az tűnik ki, hogy az Alkotmánybíróság az igazolt-ság vizsgálatát elsődlegesen a Kormány kötelességének tekinti: *„A veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez. Nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja alapjogok korlátozását. Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően döntenie kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését”* (Gy.Abh., Indokolás [36]).

Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolásában kiemelte, hogy a különleges jogrendi alapjog-korlátozás annyiban kivételes, hogy a lényeges tartalmat is érintheti, illetve a joggyakorlás időleges felfüggesztésével is járhat, ugyanakkor szerinte a korlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálata ekkor sem mellőzhető, és a jogalkotó a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt köteles választani (Gy.Abh., Indokolás [45]–[46]).

3.1.2. A gyülekezési jogról

A gyülekezési joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság idézte korábbi gyakorlatát,²⁸ és megállapította, hogy az indítványozó által szervezni kívánt rendezvény, amelynek során autóban ülve, molinóval és dudálással kívánták kifejezésre juttatni a közös véleményüket egy közéleti témában, a gyülekezési

²⁸ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, amelyeket a 3/2013. (II. 14.) AB határozat megerősített.

szabadság gyakorlásának minősül, mivel az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése nem csupán a hagyományos értelemben vett tüntetéseket védi, hanem a kommunikációs tartalommal bíró egyéb rendezvényeket is (Gy.Abh., Indokolás [21]).

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint „[a] Kormány az Alaptörvényből következően szabadon eldöntheti, hogy a járvány elleni védekezés jegyében megtiltja-e személyek azonos helyen és időben való összegyűlését, csoportosulását. Fogalmilag nem elképzelhetetlen olyan helyzet sem, amikor a járvány terjedése olyan kockázatot rejt magában, hogy a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen interakciókat leszámítva mindenféle társadalmi érintkezés időleges korlátozása szükséges. A gyülekezéshez való jog gyakorlása – a rendhagyó eseteket leszámítva – emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a gyülekezésen ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet: mivel egy rendezvényhez bárki szabadon csatlakozhat, nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy a gyülekezésen többen (esetleg az eredetileg tervezett létszám többszöröse) lesz jelen, amellyel párhuzamosan értelemszerűen a járványügyi kockázat is növekszik. Épp ezért – a jelenlegi szabályozás alapján – egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvénné válhat, sokszorozva a kockázatot. A gyülekezéshez való jog az egyik legfontosabb politikai alapjog, ami minden demokratikus társadalomnak alappillére. A másik oldalon pedig a pandémia sok ezer ember életét követelte, egészségét tette tönkre és felbecsülhetetlen gazdasági és társadalmi károkat okozott. Az ezzel szembeni védekezés, a kockázatok lehetőség szerinti minimalizálása az állam kiemelkedő, alkotmányosan igazolt célja. Ugyan nem jelenthető ki, hogy minden alapjognak teljes mértékben meg kell hajolnia a járvánnyal szembeni védekezés jegyében, jelen esetben a járvány terjedése szempontjából egyik legkockázatosabb alapjog, a gyülekezés szabadsága gyakorlásának időleges kizárása szükséges korlátozásnak tekinthető” (Gy.Abh., Indokolás [29]–[31]).

A konkrét ügyben az Alkotmánybíróságnak nem azt kellett eldöntenie, hogy van-e járványügyi kockázata a korlátozott létszámmal tervezett tüntetésnek, amelynek résztvevői a terv szerint autókban ülnek, hanem azt, hogy az általános gyülekezési tilalom az Alaptörvény keretei között maradt-e. „A járványügyi védekezés feladatát és felelősségét [az Alkotmánybíróság] nem veheti át a Kormánytól, a feladata az, hogy az Alaptörvényt, benne az egyéni jogokat védje. Alapjogvédő szerepében is figyelembe kell vennie az alapjog gyakorlása szempontjából releváns körülményeket. Az indítványra okot adó ügyben az indítványozók 2020. december 10. napjára kívántak tüntetést szervezni. Nem állapítható meg, hogy ebben az időszakban, a járvány újabb hullámának felfutó

szakaszában alaptörvény-ellenes lett volna az a szabály, amely a gyülekezéseket általánosan kizárta.” Ezért az Alkotmánybíróság a panaszt elutasította (Gy. Abh., Indokolás [33]).

A szabályozás arányossága szempontjából az Alkotmánybíróság különös jelentőséget tulajdonított az időbeliségnek: minél hosszabb ideig tart egy alapjog gyakorlásának felfüggesztése, annál erősebb indokra van szükség a korlátozás fenntartásához. *A jogalkotónak visszatérően mérlegelnie kell* – mint ahogy más esetekben mérlegeli is – *az alapjog gyakorlása és a járványügyi célok elérése közti kollíziót*, és ha a járványügyi célok engedik, legalább részlegesen teret kell engednie az alapjog gyakorlásának. Ezt a mérlegelést a veszélyhelyzeti jogalkotónak kell elvégeznie, viszont *ennek elmaradása esetén az alapjog korlátozása aránytalan*, ami a szabályozás megsemmisítését eredményezi (Gy. Abh., Indokolás [34]–[35]). Ezt a kérdést, ti. hogy a Kormány valóban elvégezte-e a mérlegelést, a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság már nem vizsgálta, ahogyan nem tért ki az indítványozó által sérelmezett hátrányos megkülönböztetés problematikára sem, és az EJEE vagy az EJEB gyakorlatát sem használta az értelmezéshez.

Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, amelyhez Schanda Balázs alkotmánybíró csatlakozott, felvetette, hogy a közügyekről folytatott nyilvános vita és különösen a konstruktív eszmecsere a védelmi intézkedésekről a veszélyhelyzet idején is fontos, mert biztosítani kell, hogy az egyébként is társadalmi feszültségekkel járó szituációban a vélemények széles spektruma jusson kifejezésre. Kétségtelen a gyűlések járványügyi kockázata, de az Alkotmánybíróság „valamely alapjog-korlátozás céljának a vizsgálatakor figyelembe veheti a szabályozási környezetet, azaz, hogy a jogalkotó a hasonló társadalmi érintkezéssel járó, más alapjog védelmi körébe tartozó – vagy alapjogilag nem is védett – magatartásokat, tevékenységeket is hasonló súllyal korlátoz-e”. Árnnyaltabb vizsgálattal arra az eredményre is lehetett volna jutni, hogy a korábban hatályos rendelkezés, akár csak bizonyos időszakban, alaptörvény-ellenes volt (Gy. Abh., Indokolás [56]–[58]).

Czine Ágnes alkotmánybíró pedig különvéleményében úgy foglalt állást, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának szigorítása a veszélyhelyzetre tekintettel igazolható, de az Alaptörvénnyel olyan szabályozás egyeztethető össze, „amely nem generális tilalmat állapít meg, hanem meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a gyülekezési hatóságnak mérlegelnie kell, és döntését a járványhelyzet érintett időszakában az aktuális egészségügyi kockázatokhoz tudja igazítani” (Gy. Abh., Indokolás [67]).

3.1.3. A jogalkotónak címzett alkotmányos követelményről

A különvélemények alapján a testületben vita alakult ki arról, hogy megállapítható-e a konkrét ügyben alkotmányos követelmény. A többségi döntés utal a 8/2021. (III. 2.) AB határozatra,²⁹ amely szerint a jogalkotó is lehet alkotmányos követelmény címzettje, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás az Alaptörvényvel összhangban valósuljon meg. Az adott ügyben pedig az Alkotmánybíróság általánosságban rá kívánt mutatni arra, hogy a gyülekezési jog korlátozása milyen feltételek mellett felel meg az Alaptörvénynek veszélyhelyzet idején (Gy. Abh., Indokolás [37]).

Mint Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kiemelte, az Abtv. 46. § (3) bekezdése³⁰ nem szűkíti le az alkotmányos követelmény címzetti körét a jogalkalmazóra, mivel ilyen kifejezett distinkció nem szerepel a törvényszövegben. Korlátot jelent ugyanakkor az Alkotmánybíróság számára, hogy az alkotmányos tartalmat, a jogalkotónak szóló iránymutatást is a jogszabály alkalmazásával összefüggésben kell megállapítani (Gy. Abh., Indokolás [39]–[41]). Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre és Szívós Mária alkotmánybírók (a két utóbbi Handó Tünde alkotmánybíró csatlakozásával) viszont különvéleményben juttatták kifejezésre, hogy nem támogatják az alkotmányos követelményt, mert azt értelmezésük szerint kizárólag a jogalkalmazó számára írhatja elő az Alkotmánybíróság. Juhász Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében utalt arra, hogy a vizsgált ügyben a Kormány megfelelt az elvárásnak, mert

²⁹ A 8/2021. (III. 2.) AB határozat a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasz tárgyában született. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésben azt az alkotmányos követelményt támasztotta, hogy „az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket”. A különleges gazdasági övezet kijelölésével összefüggésben alaptörvény-ellenességet nem állapított meg a testület.

³⁰ Abtv. 46. § (3) bekezdés: Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

határozott időre szólóan állapította meg a gyülekezési jog korlátozását, azt szakaszosan hosszabbította meg, végül enyhítette, később pedig meg is szüntette. Ezért Szívós Mária szerint azon túl, hogy az Abtv. nem tesz ilyet lehetővé, már nem is volt időszerű a követelmény a vizsgált jogszabály alkalmazásával összefüggésben.

A többségi határozat több problémát is felvet: egyrészt mire megszületett, a gyülekezési tilalmat a Kormány már feloldotta, viszont azzal, hogy csupán alkotmányos követelményt fogalmazott meg a testület a jogalkotónak, jövőbeli veszélyhelyzetek esetére is kvázi felhatalmazást adott az alapjog felfüggesztésére. Másrészt 2020 novembere és 2021 áprilisa között valóban súlyos volt a járványhelyzet, ekkor tetőzött a második és harmadik hullám, míg a lakosság védőoltással való ellátása 2021 februártól kezdődött. Mégis, a gyülekezési joghoz kapcsolódó különvéleményekkel egyetértve, úgy vélem, a gyülekezési hatóság számára mérlegelési lehetőséget biztosító, általánostól eltérő szigorúbb korlátozás elegendő lett volna, figyelemmel arra is, hogy az Országgyűlés „normál jogrend” keretében olyan nagy jelentőségű kérdéseket döntött el, mint például a 9. alaptörvény-módosítás.

3.2. A pedagógusok sztrájkjoga

Korábban már említettem, hogy a pedagógussztrájk és a kísérő mozgalmak részletes elemzésére nem vállalkozom, és arra sem, hogy a sztrájk tágabb jogi környezetének, bírósági gyakorlatának alkotmányossági elemzését elvégezzem, mert arról rendelkezésre áll értékes szakirodalom.³¹ Az előzményekhez azonban azt érdemes felidézni, hogy a pedagógus szakszervezetek 2022. január 31-ére kétórás figyelmeztető sztrájkot hirdettek, s megkezdődtek az egyeztető tárgyalások is, benne a még elégséges szolgáltatás bíróság általi megállapításának kezdeményezésével. A pedagógusok sztrájkkövetelése nem szorítkozott bérigényre, hanem kiterjedt a tanulók számára kedvezőbb tantervi rugalmasságra, a tankönyvválasztás szabadságára és a pedagógus-utánpótlásképzés szükségességére is, vagyis lényegében az átfogó közoktatási reform szükségességét hangsúlyozta.

³¹ BERKI (2019); BERKI (2022); HUNGLER (2023b) (a kézirat hivatkozása a szerző hozzájárulásával történt). Ezekből kitűnik, hogy a sztrájkszervezés, a még elégséges szolgáltatás valóban minimális szolgáltatásra szorítkozása a bírói gyakorlatban esetről esetre alakult ki az 1989. évi IV. törvény 2011-es módosítását követően, és ezért a sztrájkok száma az évtized első felében radikálisan csökkent. A 2019. évi emelkedést követően 2020-tól a COVID-járvány miatt ismét visszaesés mutatkozott.

A még elégséges szolgáltatás megállapítására irányuló folyamatba azonban beleavatkozott a kormány COVID-veszélyhelyzeti rendelete. Ezt megelőzően a Fővárosi Törvényszék még a következőt rögzítette a figyelmeztető sztrájjal összefüggésben: „[a] még elégséges szolgáltatások megállapítására azért van szükség, hogy lehetőség szerint a társadalom a sztrájk következményeit ne olyan súllyal érezze, mint a munkáltató. 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. A bíróság álláspontja szerint a kérelmezett ajánlata, miszerint a felügyelet mellett az órák 50%-át is meg kell tartani a kétórás figyelmeztető sztrájk esetében megvalósítja a fentieket. Semmi nem indokolja ugyanis, hogy a kétórás határozott idejű sztrájk esetében a még elégséges szolgáltatás mértéke ilyen magas szinten kerüljön megállapításra, ez lényegében azt jelentené, hogy egy tanórán, azaz 45 percben marad el az oktatás, minden egyéb szolgáltatás biztosítása mellett.”³² Ezt követően a Fővárosi Ítéltábla viszont a 2022. február 10-én tárgyaláson kívül hozott ítéletével az elsőfokú bíróság végzését megváltoztatta és megállapította, hogy a 2022. január 31-én tartott sztrájk jogellenes volt. Az Ítéltábla közleménye szerint: „[m]ivel a felek közötti tárgyalások nem vezettek eredményre, ezért a kérelmezők 2022. január 31-ére kétórás, míg ennek eredménytelensége esetére 2022. március 16-tól határozatlan időtartamú sztrájkot hirdettek. A felek a tárgyalások során a még elégséges szolgáltatások körében is egyeztettek egymással, melynek során különböző ajánlatokat tettek. Mivel a felek megállapodni nem tudtak, a kérelmezők kérelmet nyújtottak be a Fővárosi Törvényszékhez a még elégséges szolgáltatások megállapítása iránt. A kérelmezett az ellenkérelmével egyidejűleg a sztrájk jogellenességére vonatkozó viszontkérelmet is előterjesztett. Álláspontja szerint a meghirdetett teljes sztrájk jogellenes, tekintettel a jelen járványügyi helyzetre. A Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a kérelmezők által kezdeményezett 2022. január 31. napjának 8 óra és 10 óra közötti időszakában meghirdetett kétórás figyelmeztető sztrájk megtartása jogszerű. Az elsőfokú bíróság a kérelmezők ajánlatát fogadta el és a figyelmeztető sztrájk alatt a még elégséges szolgáltatások mértékét eszerint állapította meg határozatában. A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság végzését megváltoztatta és megállapította, hogy a 2022. január 31. napján tartott sztrájk jogellenes volt. A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (Sztrájk törvény) 4. § (2) bekezdése szerint az olyan

³² Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiuma 12.Mpk.75.018/2022/10. végzése, 26. Idézi BERKI (2022), 49.

munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. A Sztrájk törvény 4. § (3) bekezdése szerint a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja. Törvényi szabályozás hiányában a sztrájkot megelőző egyeztetés során kell a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről megállapodni; ebben az esetben a sztrájk akkor tartható meg, ha a felek a megállapodást megkötötték, vagy ennek meghíúsulása esetén bármelyikük kérelmére a munkaügyi perben eljáró bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. Ezen törvényi rendelkezésekből egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékét vagy a felek megállapodásának kell tartalmaznia, vagy pedig arról jogerős bírósági határozatnak kell döntenie. Ennek hiányában a sztrájk nem gyakorolható, hiszen a jogszabályi rendelkezés azt mondja ki, hogy a sztrájk a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja, azaz feltétel az elégséges szolgáltatás tárgyában történt megállapodás, vagy jogerős bírói döntés. A Sztrájk törvény rendelkezéseinek együttes értelmezése során megállapítható, hogy a 4. § (2) bekezdésének megsértése jogellenességet von maga után. 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.”³³

3.2.1. Előzmények: veszélyhelyzeti kormányrendelet, majd törvényi szabály

Ebbe a folyamatba lépett be a Kormány, amikor a „gyermek, tanulók köznevelési rendszer keretében történő nevelésének és oktatásának folyamatossága, valamint a járványügyi intézkedések hatékony végrehajtása érdekében” a 36/2022. (II. 11.) Korm. rendeletben³⁴ meghatározta a még elégséges szolgáltatást pedagógussztrájk esetére.

³³ Fővárosi Ítéltábla – Döntést hozott a 2022. január 31-én megtartott sztrájk jogellenességéről, <http://bitly.ws/AAAsu>

³⁴ A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára, a 4. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében járt el.

A rendelet szerint³⁵ „a sztrájkkal érintett köznevelési intézményekben a gyermekek, tanulók felügyeletét az alábbiak szerint kell biztosítani:

- a) minden, a sztrájkkal érintett munkanapon reggel 7 óra és iskolák esetében 16 óra, általános iskola esetében 17 óra, óvodák esetében 18 óra között,
- b) abban a köznevelési intézményben, ahol a gyermek, tanuló a jogviszonyánál fogva nevelésben, oktatásban részesül,
- c) a járványhelyzetre tekintettel oly módon, hogy minden gyermek, tanuló csak azokkal a társaival tartózkodhat egy helyiségben a felügyelet biztosítása során, akikkel a sztrájkot megelőzően is a járványügyi intézkedések betartásával együtt lehet, a különböző csoportokba, osztályokba tartozó gyermekek, tanulók keveredését, a járvány terjedésének megelőzése érdekében a sztrájk alatt lehetőség szerint el kell kerülni, továbbá a felügyeletet lehetőleg abban a helyiségben kell biztosítani, ahol a gyermekek, tanulók a sztrájkot megelőzően is tartózkodtak,
- d) minden csoportban, osztályban legalább egy, szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógusnak, pedagógusnak, gyógypedagógusnak, kollégiumi nevelőnek, oktatónak vagy (gyógy)pedagógiai asszisztensnek rendelkezésre kell állnia, és
- e) a felügyelet időtartama alatt az időjárási körülményektől függően, lehetőség szerint délelőtt és délután egy-egy óra szabad levegőn való tartózkodást kell biztosítani a gyermekek, tanulók számára az elkülönítési követelmények figyelembevételével.

A sztrájkkal érintett köznevelési intézményekben a felügyelet ideje alatt biztosítani kell a gyermekek, tanulók számára az étkeztetést a közétkeztetési, egészségügyi, szakmai szabályok betartásával, a sztrájk előtti időszakra jellemző, megszokott helyen, módon, alkalommal és időpontokban.

Az óvodai foglalkozások megtartása a sztrájk ideje alatt nem szükséges.

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

³⁵ 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról, 1. § (2)–(9) bekezdés. (A visszautalás és a bekezdésszámozás kivételével célszerűnek tartottam a szó szerinti idézést.)

A [többi] tanuló számára a sztrájk első napjától kezdődően még elégséges szolgáltatásként biztosítani kell (valamennyi tantárgyra vonatkozóan) a tanítási órák 50%-ának megtartását.

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

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

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

Ez a rendelet a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor szintén hatályát veszítette, azonban az Országgyűlés elfogadta a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvényt (2022. június 1-jei hatállyal), amelynek 11. címe tartalmazza „a nemzeti közneveléssel összefüggő szabályokat” – de lényegében a pedagógussztrájk kereteit, az elégséges szolgáltatást és a követendő eljárási szabályokat rögzíti. Az összehasonlíthatóság érdekében – bár terjedelmes – ismét szükségesnek tűnik a rendelkezések szó szerinti idézése:

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

(2) A gyermek, tanuló felügyeletét a sztrájkkal 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 valamilyen 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 épiségének meg-

óvása 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 szándékról, majd legkésőbb a tervezett sztrájk napját megelőző harmadik munkanapon 16 óráig a sztrájkban várhatóan részt vevő 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 kötelezettségszegéstől számított nyolc napon belül a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 56. §-a szerinti hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhatja.

A törvény – eljárási szabályokkal gazdagítva – lényegében tartalmilag átvette a COVID-veszélyhelyzeti kormányrendelet elégséges szolgáltatásra vonatkozó követelményeit.

A jogalkotó működésének záróakkordjaként érdemes még felidézni a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendeletet, amely immár háborús veszélyhelyzeti rendkívüli jogforrás, és 2023. január 13-án lépett hatályba.³⁶ Ennek lényege, hogy a munkáltató a köznevelési intézményben foglalkoztatott közalkalmazott esetében a rendkívüli felmentés jogát a Kjt.-től,³⁷ munkavállaló esetében pedig az azonnali hatályú felmondás jogát az Mt.-től eltérően, az okról való tudomásszerzésétől az adott tanév augusztus 1. napjáig, augusztus 1. és a tanév befejezése közötti tudomásszerzés esetén a következő tanév augusztus 1. napjáig gyakorolhatja. Ez a szabály a szubjektív 15 napos rendkívüli jogviszony-megszüntetési határidőt jelentősen meghosszabbítja, és a rendelet alkalmazását a hatálybalépést megelőző, 15 napon belüli tudomásszerzésre is kiterjeszti.

A jogalkotói beavatkozás összhatásában – a gyűlést leszámítva – a köznevelési intézményekben a munkáltatóra történő nyomásgyakorlás lehetőségét, eszköztárát minimálisra szűkíti, a köznevelési intézmények alkalmazottaira koncentrálva felveti a hátrányos megkülönböztetés kérdését, és a szektorális bírói gyakorlatot is kiüresíti.

A COVID-világjárványra hivatkozással meghozott 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet mellékhatásaként pedig a Fővárosi Törvényszék elutasította a pedagógus szakszervezetek kérelmét a még elégséges szolgáltatás megállapítása iránt, mivel azt a rendelet tartalmazza, továbbá nem tartotta megalapozottnak, hogy a veszélyhelyzeti rendelet miatt bírói kezdeményezéssel forduljon az Alkotmánybírósághoz.³⁸ A sztrájkköveteléseket mindazonáltal jogszerűnek találta a bíróság.³⁹

³⁶ A rendeletet a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva alkotta meg, az 1. § (1) bekezdés szerint „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet” idejére szólóan. (2022. november 1-jétől számítva 210 napra szól, de a Kormány döntése alapján ez szükség szerint hosszabbítható vagy rövidíthető.)

³⁷ A Kjt. 33/A. § (1) bekezdésében meghatározott esetben a Kjt. 33/A. § (3) bekezdésétől eltérően, illetve az Mt. 78. § (1) bekezdésében meghatározott esetben az Mt. 78. § (2) bekezdésétől eltérően.

³⁸ A Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiumának 22.Mpk.75.042/ 2022/6. végzése.

³⁹ BERKI (2022), 47.

3.2.2. Közvetőleg: egy alkotmánybíróági végzés

Menet közben a szakszervezetek az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján 2022. február 23-án közvetlen alkotmányjogi panaszindítványt nyújtottak be a 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet megsemmisítése érdekében. Egyrészt arra hivatkoztak, hogy a köznevelési intézményekben dolgozókkal szemben a veszélyhelyzeti kormányrendelet bírói döntés nélkül, közvetlenül hatályosult, és nem áll rendelkezésükre jogorvoslat; másrészt azzal érveltek, hogy a rendelet az alapjog-korlátozásra vonatkozó általános szabályokat [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] a sztrájkjoggal összefüggésben sérti, mivel az egyeztető felek akaratától és a bírósági eljárástól függetlenül határozza meg a még elégséges szolgáltatást, amely kizárja a mérlegelés lehetőségét; és végül a Kormány túllépett a különleges jogrendi jogalkotói felhatalmazása keretein, mert a sztrájkjog gyakorlása és a járványhelyzet közötti érdemi összefüggést nem igazolta.

Az ügyben az Alkotmánybíróság az igazságügyért felelős miniszter állásfoglalását kérte, aki részletes véleményében egyrészt arra mutatott rá, hogy a támadott rendelet az indítványozók esetében nem közvetlenül hatályosult, hanem a Fővárosi Törvényszék előtti nemperes eljárásban, másrészt kifejtette, hogy a veszélyhelyzeti rendeletalkotás megalapozott volt, mivel a COVID-19-világjárvány miatt bevezetett digitális oktatás okozta nehézségek és lemaradások miatt szükséges a sztrájkjog korlátozása, amely így a veszélyhelyzet hatásaival az elhárítást szolgálja,⁴⁰ továbbá utalt a gyermekek jogainak védelmére mint az alapjogi mérlegelés szempontjára.

Az Alapvető Jogok Biztosa *amicus curiae* beadványában szintén a gyermekek és a tanulók jogainak védelme mellett érvelt, és arra is rámutatott összehasonlító jogi szempontként, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2018. június 12-i döntése értelmében nem alkotmányellenes a közszolgálatban dolgozó pedagógusok sztrájkjogának tilalma sem.⁴¹

Az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa gyorsított eljárást folytatott le, és így három hónap alatt, 2022. május 24-én hozott döntést, amelyben az indítványt visszautasította. A 3282/2022. (VI. 10.) AB végzésben a testület elfogadta az igazságügyi miniszternek az érvelését, amely szerint a támadott jogszabály nem közvetlenül hatályosult, hanem bírósági döntéssel keresztül, és ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételei nem állnak fenn.

⁴⁰ Az IM állásfoglalása itt érhető el: <http://bitly.ws/show/AAsN>

⁴¹ Az AJB állásfoglalása képviselői kérdés alapján született, amelyet az ombudsman megküldött az AB-nak is: <http://bitly.ws/AAsX>

A tanács tagjai közül a végzéssel Czine Ágnes alkotmánybíró nem értett egyet, álláspontja szerint ugyanis „a Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiuma a 22.Mpk.75.042/2022. számon lefolytatott nemperes eljárásban hozott határozatában arra mutatott rá, hogy »a kérelemmel érintett munkabeszüntetés esetére a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet [a továbbiakban: R.] rendelkezik a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről, ezért a bíróság azokról nem dönthet« (Indokolás [41]). Ezáltal ugyan valóban figyelembe vette a kérelem érdemi elbírálásánál, annak rendelkezéseit azonban nem alkalmazta. Ezzel ellentétben: éppen arra mutatott rá, hogy az R. szabályai a bíróság döntésétől függetlenül irányadók a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek a megállapítására.” {3282/2022. (VI. 10.) AB végzés, Indokolás [15]}.

Egyetértve Czine Ágnes alkotmánybíróval, úgy gondolom, az indítvány érdemi elbírálása fontos adalékokkal szolgálhatott volna a különleges jogrendi jogalkotással okozott alapjog-korlátozás alkotmányos kereteinek továbbfejlesztéséhez.

3.2.3. Az Alkotmánybíróság döntése utólagos normakontroll-eljárásban

A harmadik COVID-veszélyhelyzet „kivezetését” jelentő, még az új „háborús veszélyhelyzet” bevezetését megelőzően elfogadott 2022. évi V. törvény már idézett 14–15. §-a Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát 2022. július 14-én kezdeményezte az országgyűlési képviselők egynegyede. Az absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítványban egyrészt a rendelkezések alaptörvény-ellenességét, másrészt nemzetközi szerződésekbe ütközését kifogásolták.

Az indítvány idézte a 88/B/1999. AB határozatot, amely a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya, az Európai Szociális Charta, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyezményei tekintetében rögzíti, hogy az utóbbiak ugyan nem rendelkeznek kifejezetten a sztrájkjogról, de az ILO esetjoga, jelentései ezzel foglalkoznak, s hogy az előbbiek utalnak a sztrájkjog korlátozásának a mércéire is.⁴² Az indítvány felidézte, hogy bár az EJEE nem nevesíti a sztrájkjogot, de az EJEB utóbbi időben hozott két döntése [*Enerji Yapi-Yol Sen kontra Törökország* (68959/01), 2009. április 21. és *Demir and*

⁴² Ehhez lásd különösen HUNGLER (2023b), amely a hivatkozás relevanciáját az ILO-egyezmények és a pedagógusok sztrájkjoga összefüggésében részletesen igazolja.

Baykara kontra Törökország (34503/97), 2008. november 12.] 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 EJEB és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint lehetséges a sztrájkjog korlátozása a közsférában, de az nem vezethet a közsférában dolgozók sztrájkjogának általános elvonásához.

Hivatkozott az indítvány az újabb alkotmánybíróági gyakorlatra is,⁴³ amely szerint a sztrájkjog korlátozása vagy felfüggesztése esetén még különleges jogrendben is le kell folytatni a szükségességi-arányossági tesztet, majd le is vezette a vizsgálat lehetséges lépéseit az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése (a munkavállalók munkabeszüntetéshez való joga) és a köznevelésben dolgozókra vonatkozó új törvényi szabályok vonatkozásában. Kiemelte, hogy önmagában a köznevelési intézmények zavartalan működése nem tekinthető legitim célnak, és számos érvet sorolt fel a szabályozás aránytalansága mellett.

Az igazságügyi miniszter állásfoglalását a testület ismét kikérte, aki a 36/2022. (II. 11.) Korm. rendeletről le(nem)folytatott ügyben tett tartalmi indokait fenntartotta, kiemelte az állam objektív intézményvédelmi kötelességét az oktatáshoz való jog kapcsán, valamint utalt arra, hogy a mérlegelésnél a gyermekek és a szülők jogainak figyelembevétele is fontos szempont.

Az indítványozók kérték az Alkotmánybíróság sürgős eljárását, de mivel a törvény „normál” jogrendi eljárásban jött létre, az AB honlapján nincs adat gyorsított eljárásról. A részben elutasító, részben visszautasító döntést a testület 2022. november 29-én hozta meg, a *Magyar Közlöny*ben azonban csak 2023 januárjában jelent meg.

Az 1/2023. (I. 4.) AB határozat (Psz.Abh.) a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát visszautasította, mert az indítvány nem tartalmazott részletes indokolást a felsorolt nemzetközi egyezmények releváns cikkei és a támadott szabályok ellentmondásairól (Psz.Abh., Indokolás [20]). A testület az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványt pedig elutasította. Mivel itt nem klasszikus különleges jogrendi alkotmánybíráskodásról van szó, csak a döntés főbb érveit, értelmezési módszereit idézem fel.

⁴³ 3065/2022. (II. 25.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy a rendelet érintett §-a sérti az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdését, vagyis a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.

- A testület lakonikusan megállapította, hogy a törvényi szabályozás előzménye veszélyhelyzeti kormányrendelet volt. Az átmeneti (járványügyi védekezés miatt bevezetett szabályozás) „normalizálást” alkotmányossági szempontból nem értékelte (Psz.Abh., Indokolás [26]).
- Az Alaptörvény 28. cikkét alkalmazva az értelmezéshez jelentős mértékben támaszkodott a törvényjavaslathoz fűzött indokolásra, bár a 28. cikk címzettjei elsősorban a rendes bíróságok, és az Alkotmánybírósági értelmezésének kiindulópontja az Alaptörvény (Psz.Abh., Indokolás [31]–[32]).
- Az Alaptörvény előtti gyakorlatban is megjelent az alanyi alapvető jog, alkotmányos (de nem alanyi) alapvető jog, alkotmányos jog megkülönböztetés,⁴⁴ mindazonáltal ezt az AB már az Alaptörvényen alapuló gyakorlatára hivatkozással most ekként újította fel: „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.«” (Psz.Abh., Indokolás [37]). Ebben a megállapításban az téves, hogy az alkotmányos alapvető jog ne állna alapjogi védelem alatt. Később szerencsére korrigál a többségi döntés: eszerint ez mindössze azt jelenti, 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” (Psz.Abh., Indokolás [38]).
- Ebből arra a következtetésre jutott az AB, hogy az államnak széles a mozgásteret a sztrájkjog esetében, azaz „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.” (Psz.Abh., Indokolás [41]). A testület nem részletezte, hogy mire utal konkrétan, de a petíciós jog nem igazán hatékony, a gyülekezési jog pedig – a fent bemutatott határozatból következően – különleges jogrendben felfüggeszthető akár kormányrendeletben is.
- Vagyis, az AB szerint a támadott törvényi szabályozást „önmagában nem lehet korlátozásnak tekinteni, sőt kifejezetten ezek által biztosított a sztrájkjog gyakorlása. [...] A törvényi szintű szabályozás – az indítványozói feltétele-

⁴⁴ CHRONOWSKI–DRINÓCZI–PETRÉTEI–TILK–ZELLER (2006), 30.

zéssel 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.” (Psz.Abh., Indokolás [42]).

A határozathoz két különvéleményt csatoltak: az elsőt Schanda Balázs alkotmánybíró jegyzi, Szabó Marcel csatlakozásával, a másodikat Szabó Marcel önállóan fűzte a döntéshez.

Schanda Balázs szerint a „törvényben meghatározottak szerint” fordulat nem hatalmazza fel a jogalkotót tetszőleges korlátozásra, hanem érdekmérlegelés szükséges: „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”. Az alkotmánybíró hangsúlyozta továbbá: „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. [...] Nem valószínű, hogy ez a védelem, és így kiüresedik a sztrájkjog, ha a törvény nem biztosítja a munkavállalók érdekvérvényesítési 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. [...] 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.” (Psz.Abh., Indokolás [59]–[63]).

Szabó Marcel alkotmánybíró mindezt azzal egészítette ki, hogy a többségi döntés teljesen figyelmen kívül hagyta az alapjogi mérlegelés körében a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmét, amely „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”. Azzal sem értett egyet, hogy a többség elmulasztotta a Magyarország által vállalt nem-

zetközi kötelezettségek és a sztrájkjogkorlátozás összhangjának vizsgálatát (Psz.Abh., Indokolás [65]–[69]).

4. Következtetések

[Alapjog-korlátozás veszélyhelyzetben] Nem meglepő következtetés önmagában, hogy a veszélyhelyzet veszélyes az alapjoggyakorlásra, és az sem, hogy nagyon nehezen vizsgálható alkotmányossági szempontból a különleges jogrendet megalapozó kivételes állapot súlyossága olyan esetekben, amikor objektív, tudományos igazolásra lenne szükség. Nyilván vannak egyértelmű helyzetek (terrortámadás, vörösiszap-katasztrófa, idegen vagy privát fegyveres erők katonai agressziója stb.), de nem könnyű gyorsan azonosítani egy-egy pandémia súlyosságát vagy szomszédos államban bekövetkező humanitárius katasztrófa veszélyességét. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek (COVID 1–3 veszélyhelyzet, „háborús” 1–2 veszélyhelyzet) alkotmányossági vizsgálata nem merült fel. Kérdés a jogalkotói hatalommal való visszaélés alkotmányossága vizsgálatának lehetősége is, amely szintén nem merült fel a sztrájkjog korlátozása esetében, noha a folyamatban lévő bírósági eljárásba veszélyhelyzeti kormányrendelet avatkozott be, amely kizárta az érdemi egyeztetést a még elégséges szolgáltatásról a felek között – vagyis a Kormány munkáltatói pozícióból jogalkotóira váltott „menet közben”, végül pedig az Országgyűlés törvénybe foglalta az átmenetinek szánt veszélyhelyzeti szabályokat. Ez a *ruling by cheating*⁴⁵ klasszikus esete.

[Az alkotmánybírósági jogvédelem anyagi és eljárási kérdései különleges jogrendben] Az AB bár helyes megállapításokat tesz a veszélyhelyzeti alapjog-korlátozásról például a Gy.Abh.-ban, ezekből nem von le következtetéseket, a jogalkotónak címzett alkotmányos követelmény kikényszeríthetősége szintén megkérdőjelezhető. A pedagógussztrájk folyamatában hozott AB végzés pedig arra utal, hogy nem feltétlenül ragadja meg a testület a lehetőséget az értelmezési keretek pontosítására. Igaz, hogy 2022. november 1-jén hatályba lépett a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény, amelynek 80–81. §-a tartalmaz követelményeket az alapjog-korlátozással kapcsolatban⁴⁶ – ennek a megoldásnak azonban egyik hibája, hogy nem

⁴⁵ SAJÓ (2021).

⁴⁶ 80. § (3) A Kormány [különleges jogalkotói] hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése,

az Alaptörvényben szerepel a szabályozás, a másik, hogy címzettje a különleges jogrendi jogalkotó, így ismét kérdéses a kikényszeríthetősége. Igaz, hogy az Alaptörvény különleges jogrendben nem függeszthető fel, de módosításának nincs korlátja (mint azt a 9–11. alaptörvény-módosítások igazolták is). A különböző jogalapon kihirdetett veszélyhelyzetek közepette fontos lett volna, hogy az Alkotmánybíróság kidolgozza a különleges jogrendi alapjog-korlátozás anyagi jogi határait, a jogbiztonság és az alapjogvédelem összefüggéseit, valamint az alkotmányossági vizsgálat eljárási szabályait. Az utóbbiakat akár az ügyrendjébe is beépíthette volna (pl. veszélyhelyzeti rendeletek felülvizsgálata sürgős eljárásban, feszes határidőkhöz kötve), mivel ilyenkor a jogalkotás, a hatálybalépés is felgyorsul.

Végül, a szinte korlátlan veszélyhelyzet (legyen járványügyi vagy háborús különleges jogrend) az emberi élethez és méltósághoz, az önrendelkezéshez és a privát szférához való jogok mellett a részvételt, érdekérvényesítést garantáló jogokra gyakorolt hatása miatt a demokratikus visszaesés új szintjéhez vezet, amelyben az Alkotmánybíróság – mint végső garancia – kiemelkedő alapjogvédelmi felelősséggel rendelkezik.

IRODALOM

- AMBRUS István: „Koronavírus-járvány és a büntetőjog”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 5.
- BENCZE Mátyás – FICSOR Krisztina: „A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései”. *JTblog*, (2020). <http://bit.ly/ws/AAvb>
- BERKI Erzsébet: „Sztrájkok és beavatkozások”. *Munkajog*, (2022) 4: 40–49.

kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja. 81. § (1) Különleges jogrendben a 80. § (3) bekezdése szerinti célok érdekében az alapvető jogok korlátozására kizárólag a különleges jogrendet kiváltó eseményhez igazodó feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor. (2) Különleges jogrendben az alapvető jogok felfüggesztésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok (1) bekezdés szerinti korlátozása a 80. § (3) bekezdése szerinti cél érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható. (3) Az alapvető jogok korlátozásával és felfüggesztésével összefüggő, (1) és (2) bekezdés szerinti követelményektől eltérni nem lehet, azok érvényesülését a Kormány folyamatosan biztosítani köteles. Ha az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének (1) és (2) bekezdés szerinti feltételei nem állnak fenn, a Kormány haladéktalanul köteles gondoskodni az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének megszüntetéséről.

- BERKI Erzsébet: *Munkaügyi akciók 2010 és 2019 között Magyarországon, különös tekintettel a sztrájkokra*. Budapest, Friedrich Ebert Stiftung, 2019.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2006.
- CHRONOWSKI Nóra: Covid-járvány és demokrácia: az információs szabadság és a gyűlekezési jog esete Magyarországon. In: SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár – SZILÁGYI Emese (szerk.): *Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2022, 337–358.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.
- HUNGLER Sára: „Sztrájkjog”. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjogi rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András), 2023a. (Kézirat.)
- HUNGLER Sára: „A pedagógussztrájkok az ILO gyakorlatának tükrében”. *Munkajog*, (2023b) 1. (Kézirat.)
- JAKAB, András: „Informal Institutional Elements as Both Preconditions and Consequences of Effective Formal Legal Rules: The Failure of Constitutional Institution-Building in Hungary”. *American Journal of Comparative Law*, 68 (2021) 4: 760–800.
- JAKAB, András: „What Can Constitutional Law Do against the Erosion of Democracy and the Rule of Law?: On the Interconnectedness of the Protection of Democracy and the Rule of Law”. *Constitutional Studies*, 6 (2020) 1: 5–34.
- MARTIN, Greg: „Protest, policing and law during COVID-19: On the legality of mass gatherings in a health crisis”. *Alternative Law Journal*, 46 (2021) 4: 275–281.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 29–46.
- SAJÓ, András: *Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- SCHEININ, Martin – MOLBAEK-STEENSIG, Helga: Human rights-based versus populist responses to the pandemic. In: KJAERUM, Morten – DAVIS, Martha F. – LYONS, Amanda (eds.): *Covid-19 and human rights*. London – New York Routledge, 2021.
- SÓLYOM Péter: Alapjogok nyomában. A magyar Alkotmánybíróság esete a gyűlekezési szabadsággal. In: GÁBOR Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 3.: Alkotmányjogi panasz: az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019, 154–179.
- SZENTE Zoltán: „A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság?” *Közjogi Szemle*, (2022) 1: 11–16.
- THOREAU, Henry David: *Civil Disobedience* (1849), <http://bitly.ws/AAvy>
- VÖRÖS Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. TK JTI – L'Harmattan, Budapest, 2020, 17–44.