



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

**AZ EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET
A TANÁROK MÁRCIUS 30-RA TERVEZETT TILTAKOZÓ AKCIÓJÁRÓL ÉS
A PEDAGÓGUSOK SZTRÁJKJOGÁRÓL**

I.

A polgári engedetlenség és a véleménynyilvánítás szabadsága

1. A véleménynyilvánítás szabadsága

A március 30-ra bejelentett egyórás „tanársztrájk” az abban részt vevő pedagógusok véleménynyilvánítása a kormányzat oktatáspolitikájáról. A tiltakozó tanárok egy órán át nem fognak tanítani (és így nem tesznek eleget az őket közalkalmazottként terhelő munkavégzési kötelezettségüknek), azonban **nem sztrájkolnak, hanem az oktatással mint az egyik legfontosabb közüggyel kapcsolatos véleményüket fejezik ki.**

A sztrájkjog (ennek az elemzésnek a második részében ezt tárgyaljuk) fontos kollektív munkavállalói jog, amelynek célja azonban lényegét tekintve különbözik a március 30-ra bejelentett akció céljától. A sztrájk a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek védelmére irányul, ezzel szemben a március 30-i akció célja a szó klasszikus értelmében politikai: olyan aktív részvétel egy közüggyről szóló társadalmi vitában, amelynek értelme az oktatási rendszer és az oktatáspolitikai bírálata.

Ebből következik az is, hogy a március 30-i akciót **nem a sztrájkra vonatkozó szabályok, hanem a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga alapján kell megítélni.** A munkavállalói érdekvédelem szolgáló sztrájkjogot az állam meglehetősen széles körben korlátozhatja (ezt a sztrájktörvény meg is teszi), kivételesen akár el is vonhatja. Ezzel szemben a véleménynyilvánítás szabadsága mint alkotmányos alapjog csak az alapjogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint korlátozható.

Az oktatási rendszerről, a kormányzat oktatáspolitikájáról szóló vélemény kifejezését, történjék ez szóban, írásban vagy tiltakozó akció formájában, a véleményszabadság alkotmányos joga védi. A közügyekről szóló

véleménynyilvánítás szabadsága kiemelt alkotmányos védelmet élvez, de nem abszolút jog: mások alapjogainak érvényesülése vagy más alkotmányos érték védelme érdekében a véleménynyilvánítási szabadság is korlátozható. A március 30-ra tervezett akció esetében, **a véleményszabadsággal szemben ilyen korlátozási okként merülnek fel a közoktatásban részt vevő gyerekek jogai.** A diákoknak ugyanis alkotmányos joga (a tankötelezett életkorban lévőknek kötelezettsége is) fűződik az oktatáshoz; a gyermekek számára továbbá az oktatás ideje alatt biztosítani kell a megfelelő felügyeletet.

Ezek az okok azonban csak akkor teszik alkotmányossá a tanárok véleményszabadságának korlátozását, ha a jogkorlátozás a gyerekek jogainak biztosításához feltétlenül szükséges, továbbá, ha a jogkorlátozás mértéke arányban áll az általa elérendő céllal. Adott esetben tehát **azt kell mérlegelni, hogy a gyerekek felügyelete, illetve oktatása-nevelése biztosítható-e akkor, ha a tanáruk egy tanóra erejéig nem tanítja őket.** Ha nem tekintjük a gyerekek alkotmányos jogai sérelmének azt a helyzetet, amikor egy tanár betegsége miatt a diákoknak csak felügyeletet, de oktatást nem biztosítanak, akkor – a felügyelet biztosítása mellett – nem minősülhet alkotmányos jogsérelemnek a tanóra március 30-ára tervezett elmaradása sem. A gyerekek jogaira hivatkozás a tanárok március 30-i akció keretében történő véleménynyilvánításának korlátozását tehát alkotmányosan nem indokolja.

2. A szülők és a gyerekek

Az iskolahasználó **szülőket és gyerekeket ugyancsak alapvető alkotmányos jogként illeti meg, hogy kinyilvánítsák véleményüket a közoktatásról,** mint a mindennapjaikat közvetlenül érintő egyik legfontosabb közügyről. Ezt a jogot a március 30-i akció kapcsán sem lehet elvitatni tőlük. A szülők és más polgárok természetesen szabadon csatlakozhatnak a tanári demonstrációkhoz.

A diákok tanáraik iránti szolidaritásának bármely békés kinyilvánítása a diákok véleménynyilvánítási szabadságának kifejezése. Azonban ebben az esetben a diákok bármilyen közvetlen vagy közvetett befolyásolása, helyzetük sajátosságai miatt, szigorú megítélés alá esik. A pedagógusoknak tehát a legnagyobb gondossággal kell eljárniuk annak érdekében, hogy **egyetlen szülő és diák se érezze úgy, hogy ki kell nyilvánítania a tiltakozó akcióval kapcsolatos véleményét,** vagy hogy hátrány érheti e véleménye miatt. Ennek biztosítása érdekében a szülőket és még fokozottabb körültekintéssel a diákokat sem az akcióban való részvétellel, sem az attól való tartózkodásra nem lehet felhívni vagy készíteni.

3. A munkavégzés megtagadása

Az, hogy a tanárok a tervezett akció során alkotmányos alapjogukat gyakorolják, **nem mentesíti őket a munkavégzés megtagadásának munkajogi következményei alól.** Amikor március 15-i bejelentésükkor a szervezők az akciót polgári engedetlenségnek minősítették, azt fejezték ki: tudatában vannak annak, hogy az akcióban részt vevő tanárok megsértik majd a munkajogi szabályokat, munkavégzési kötelezettségüknek nem tesznek eleget, aminek

munkajogi szankciói lehetnek, de ezeket a jogkövetkezményeket ők vállalják. A munkajogi szankciók jogszerűségét végső soron a bíróság ítélni tudja. Ennek során pedig figyelembe kell venni, hogy például **a jogkövetkezményekkel, illetve egyéb hátrányokozással a munkáltató és a felügyeleti jogok gyakorlói nem torolhatják meg a tanárok politikai véleménynyilvánítását**, az ezzel fenyegetés is sérti a pedagógusok jogait. A munkajogi szankció tehát nem lehet súlyosabb annál, mint a más, politikailag semleges okból elmulasztott tanóra jogkövetkezménye; ellenkező esetben a munkáltató megsérti az egyenlő bánásmód alkotmányos követelményét. Az információs alapjogok súlyos sérelme, ha bármilyen módon listázzák a tiltakozó tanárokat, és jogsérelmet okoz az is, ha velük szemben politikai véleményük miatt a munkáltató, illetve az intézményvezető ellenséges, megfélemlítő környezetet alakít ki az iskolában.

II.

A pedagógusok sztrájkjoga¹

Nem tartjuk indokolatlannak, hogy a márciusi pedagógus tiltakozás esetétől nem teljesen függetlenül áttekintsük a Nemzeti Együttműködés Rendszere által megnevezített sztrájkjog helyzetét, hiszen az érintett pedagógusok jövőbeni döntéseinek megalapozásához ezek az ismeretek hasznos adalékokat nyújthatnak. Az alábbiak ezeket a célokat szolgálják.

A pedagógusokat – hasonlóan más munkavállalókhöz – megilleti a sztrájk, azaz a kollektív munkabeszüntetés joga. A törvényi szabályok betartása a jogszerű sztrájk előfeltétele. A jogszerű sztrájkknak vannak általános feltételei, másrészt pedig vannak egyes munkáltatóknál szervezendő sztrájkra vonatkozó speciális feltételei is. A közoktatási intézmények esetében a korlátozások sajátosak.

1. Ki indíthat sztrájkot?

A sztrájkra vonatkozó nemzetközi normák és a sztrájktörvény alapján **nemcsak a szakszervezeteket, hanem a munkavállalókat általában** megilleti a sztrájk szervezésének és gyakorlásának jog.² Természetesen ehhez a kezdeményezéshez valamilyen képviselő szükséges, de a „representativitás”, tehát, hogy a munkavállalók nagyobb hányadának nevében történjen a kezdeményezés, már nem legitimitási feltétel – a sztrájkban résztvevők száma mutatja meg reprezentativitásukat, a sztrájk sikerességét.³ Bár sztrájkot nemcsak szakszervezet szervezhet, a sztrájk csak csoportosan kezdeményezhető.⁴

¹ Ez a rész alapvetően Lehoczkyné Dr. Kollonay Csilla professzor asszonynak az Eötvös Károly Intézet felkérésére készült szakvéleményén alapul.

² A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (Szt.) 1. § (1) bekezdés.

³ Evidens, de meg kell jegyezni: csak munkavállalókat illet meg a sztrájkjog, önfoglalkoztatókat, vállalkozókat nem – gondoljunk az 1990-es, helytelenül taxissztrájkknak nevezett „taxisblokádra”.

⁴ Egy korábbi döntés (Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.988./1995. sz) a közalkalmazott által – formailag szabályosan bejelentett – egyszemélyes sztrájkot jogellenes munkamegtagadásnak tekintette.

2. Mi lehet a sztrájk jogszerű célja?

A sztrájkjog a „**gazdasági és szociális érdekek biztosítására**” illeti meg a munkavállalókat. A gazdasági és szociális érdekek értelmezésénél a Kúria a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) értelmezésének alapulvételével azt a munkavállalók élet- és munkafeltételeivel összefüggő érdekeken túlmenőnek, és a kollektív alkufolyamatoktól függetlenül is indíthatónak tekintette. Az olyan célok érdekében azonban, amelyek nincsenek összefüggésben az élet- és munkafeltételekkel, esetleg közvetlenül politikai jellegűek, nem indítható jogszerűen sztrájk. Ugyanakkor **minden sztrájknak lehet (és általában van is) politikai felhangja, üzenete, és ez nem teszi jogellenessé**, amennyiben a munka- és életkörülmények racionálisan tág értelmezésébe a meghirdetett cél belefér.

Nem indítható sztrájk az Alaptörvénybe ütköző cél érdekében, valamint bírósági hatáskörbe tartozó egyedi munkáltatói intézkedéssel szemben.

Azt, hogy egy adott esetben a sztrájkjog gyakorolható-e, arról a bíróságoknak a konkrétan megfogalmazott egyes sztrájkkövetelések alapján kell dönten.

3. A sztrájkhoz vezető eljárás

A vitatott kérdés megjelölésével a **munkáltatóval tárgyalásokat kell kezdeményezni**, és ennek sikertelensége esetén hét nap elteltével indítható sztrájk, valamint akkor is, ha a kollektív vitát kezdeményezőnek fel nem róható okból a tárgyalás nem is jön létre. A pedagógusok által – különösen több intézményre vagy az egész ágazatra kiterjedően – szervezendő sztrájk esetében kérdéses lehet az egyeztetési partner megtalálása – jelen pillanatban ez minden bizonnyal a KLIK, egyébként pedig irányadó lehet a sztrájk törvény, amely szerint amennyiben a sztrájkkövetelésben érintett munkáltató nem határozható meg, a Kormány öt napon belül kijelöli az egyeztető eljárásban résztvevő képviselőjét.⁵

Az egyeztetés ideje alatt – a követelések nyomatékosítására – egy alkalommal, maximum két órás sztrájk (közkeletű elnevezéssel figyelmeztető sztrájk) tartható. Az egyeztetési tárgyalások formai értelemben vett megindítása azonban **a jogszerű sztrájknak – a figyelmeztető sztrájknak is – előfeltétele**. Folyamatban levő egyeztetés nélkül ilyen sztrájk tartása is kizárt.

Kérdés, hogy mi tekinthető folyamatban levő tárgyalásoknak, hiszen a törvény csak a sztrájkot megelőző tárgyalások minimumát – hét nap – írja elő. Nyitott kérdés, és nyilván gondos értelmezésnek kell megválaszolni, hogy hosszabb ideje (adott esetben akár évek óta) tartó tárgyalások tekinthetők-e a sztrájkjogot megnyitó előzménynek. Különösen annak fényében, hogy a következőkben ismertetendő „még elégséges szolgáltatás” mértékében és feltételeiben való megállapodás akár fél éves, vagy hosszabb halasztásokat eredményezhet a

⁵ Szt. 2. § (2) bekezdés.

sztrájkjog konkrét gyakorlásában. Ez önmagában is súlyos akadálya ezen alkotmányos jog gyakorlásának.

4. A lakosságot alapvetően érintő tevékenység és a még elégséges szolgáltatás

Egyes munkáltatókra nézve a törvény speciális korlátokat ír elő. Egyrésztől bizonyos szervezeteknél, illetve tevékenységek körében megtiltja sztrájk indítását,⁶ másrésztől meghatározott körben csak korlátok betartásával engedi azt. Ez utóbbi kört a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatók jelentik, ahol csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az „a még elégséges szolgáltatás” teljesítését ne gátolja.⁷ A pedagógus szakma – bár a sztrájktörvény nem sorolja fel ilyenként, bírói értelmezés alapján – az utóbbi körbe tartozik.

Mivel az ilyen szolgáltatások körében tartott sztrájk a vitában álló feleken kívüli, harmadik személyek jogos érdekét sérti, mindkét félt fokozott gondosság terheli a vitának lehetőség szerinti békés kompromisszummal történő lezárásában. Erre tekintettel a 2010 előtti, következetesen alkalmazott bírói gyakorlat a szabályt úgy értelmezte, hogy – a közös felelősségre tekintettel – a megállapodás elmaradása a sztrájk jogszerűségét nem érinti. A sztrájktörvénnyel ellentétesnek minősítette viszont az olyan kollektív szerződési rendelkezést, amely a jogszerű sztrájk megindítását a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodáshoz, mint előfeltételhez kötötte.⁸

Ezeket a felsőbbírósági döntéseket radikálisan felülírta **a sztrájktörvény 2010-es módosítása, amely megtiltotta sztrájk indítását, ha a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről – törvényi szabályozás hiányában – a felek nem tudtak megállapodni.** Ilyenkor bármelyikük kérelmére – de nyilvánvalóan csak a munkavállalói oldal kéri – a közigazgatási és munkaügyi bíróság állapítja meg a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. Jóllehet ez nemperes eljárásban, öt munkanapon belül történik, a keresetindítás szigorú feltételei (kellően alátámasztott végső ajánlat, világos kereseti kérelem, megfelelő időben – nem idő előtt – történő indítás), a másodfokú eljárás, a többszörös, érdemi vizsgálat nélküli elutasítás az új szabályt a sztrájkjog gyakorlását ellehetetlenítő akadályává tette.⁹ Nem teljesen alaptalan az a vélekedés, hogy **a jogszerű pedagógussztrájk lehetősége mára erősen korlátozott lett.**

⁶ Szt. 3. § (2)-(3) bekezdés.

⁷ Szt. 4. § (2)-(3) bekezdés.

⁸ EBH 2008.1814.

⁹ A személyszállítás és postai szolgáltatások körében dolgozók helyzete kevésbé bizonytalan, de lényegesen rosszabb: az itt bevezetett törvényi szabályozás a még elégséges szolgáltatás szintjét olyan magasra szabta, hogy az a sztrájkot gyakorlatilag hatástalan eszközzé tette.

5. A még elégséges szolgáltatásról szóló megegyezés bírói értelmezése a közoktatásban

A pedagógusok sztrájkjogának gyakorlásával kapcsolatos két alapvető kérdésben hozott áttörést jelentő döntést a Fővárosi Törvényszék¹⁰ a PDSZ és a KLIK közötti jogvitában 2013-ban.

Egyrésztől megállapította, hogy az oktatási, nevelési tevékenységet végző munkáltató a korlátozás alá eső körbe tartozik, azonban nem a teljes alaptevékenységére kiterjedően, hanem **a még elégséges szolgáltatás körébe kizárólag az intézményekben nevelt gyermekek felügyelete, gondozása tartozik**. Ez az, amelynek elmaradása sztrájk esetén „a lakosság egy részét érintő biztonsági kockázatként fogható fel”, az egyéb nevelési, oktatási feladatok tehát nem esnek a nyújtandó „még elégséges szolgáltatás” körébe.

Másrésztől **a bíróság elfogadta a PDSZ által javasolt olyan szolgáltatási szintet még elégségesnek**, amelyben a KLIK (mint munkáltató) tankerületenként minimum egy intézményben, de a gyermekek létszámához igazodóan, megszervezi a gyermekek felügyeletét, ellátását, a szakszervezet pedig vállalta, hogy a felügyelet megszervezése érdekében a sztrájk kezdete előtt három nappal tájékoztatja erről az intézményt.

E döntés fényben az a szilárdnak tűnő **álláspont, hogy sztrájkot szervezni bírói eljárás közbeiktatása nélkül az iskolákban nem lehet, megdőlhet**. Egyrésztől, ha a munkabeszüntetés kizárólag az oktatási-nevelési tevékenységre vonatkozik, és nem érinti a felügyeleti, gondozási tevékenységet, akkor a sztrájk nem érint a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet, és amennyiben ez a megszokott helyszínt nem változtatja meg, akkor a sztrájktörvény szoros értelmezésben nincs szükség az ellátás mértékével kapcsolatos egyeztetésre. (Nyilván ettől függetlenül az iskola rendjének fenntartása érdekében ilyenkor is előre egyeztetni kell.)

Egy további és elvi jelentőségű kérdés, hogy e döntés fényében, ha a tervezett sztrájk a felügyeleti-gondozási tevékenységet is érinti, és legalább a Fővárosi Törvényszék által megfelelőnek tartott szolgáltatás nyújtását ajánlja fel a szakszervezet, miként minősül a munkáltató megegyezést elutasító magatartása. Az eddigi tapasztalatok alapján kialakult jogászai vélemény szerint erre a munkáltatónak mindig lehetősége van, és ezzel – a bírósági eljárásra tereléssel – módjában áll elodázni a sztrájkot.

Figyelemmel érdemes azonban lenni az 1/2013. (IV. 8.) KMK véleményre, amely hangsúlyozottan kiemeli a felek törvényi kötelezettségét az érdemi, komoly, szakmailag alátámasztott ajánlat tételére mindkét fél oldalán, figyelmeztetve a munkáltatót, hogy a még elégséges szolgáltatásról való egyeztetés nem irányulhat a sztrájk megakadályozására teljesíthetetlen, a sztrájk célját

¹⁰ Fővárosi Törvényszék, 59. Mpkfv. 636189/2013/2.

ellehetetlenítő ajánlat tételével. Ennek fényében a Fővárosi Törvényszék döntése a feljebb ismertetett gyakorlatot megváltoztató precedensként szolgálhat.

Ha ugyanis ebben a bírói végzésben megállapított szintet vagy annál magasabbat ajánl a szakszervezet vagy a sztrájk más szervezője, akkor – az érdemi, alátámasztott válasz közlésére irányuló kötelezettsége folytán – megnehezül a megegyezés elkerülése, és a bírói útra terelés lehetősége még a korlátozás alá tartozó tevékenység keretében is.

6. A kiesett tanórák pótlása

Ha a sztrájk hosszabb ideig tart, felmerül az oktatási napok teljesítésének szükségessége. A diákok felé az oktatási intézmény kötelessége az oktatás maradéktalan teljesítése. Ezt azonban nem teheti meg az iskola oly módon, hogy „ledolgoztatja” a kiesett órákat, napokat a pedagógusokkal.

A jelenlegi bírói értelmezés a sztrájjal töltött időt munkaidőnek tekinti, amely alatt a munkavállaló nem végzett munkát, és amelyre bér sem jár, de amelynek ledolgozására nem kötelezhető. Ilyen esetben tehát **az iskolának kell – többlet díjazással vagy többlet munkaerő alkalmazásával – a tanulókkal szembeni intézményi kötelesség teljesítését megoldani**, a tanárok a sztrájk miatt kiesett tanórák, tanítási napok „ledolgozására” nem kötelezhetőek.

2016. március 29.

Eötvös Károly Közpolitikai Intézet