



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-702/2023. számú ügyben

a Pécel Város Óvodái intézménynek és tagóvodáinak a dolgozók polgári engedetlenségi akciója miatti egynapos bezárása kapcsán kialakult helyzettel összefüggésben

Érintett szerv:

- Pécel Város Önkormányzata

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-702/2023. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A beadványozó civil szervezet a péceli óvodák – a dolgozók polgári engedetlenségi akciója miatti – egynapos bezárása kapcsán fordult Hivatalomhoz. A beadvány szerint 2022. október 21-én polgári engedetlenségi akciót tartottak a péceli önkormányzati fenntartású óvodák, amelyben minden dolgozó részt vett, így az összes óvoda zárva maradt. A beadványozók hangsúlyozták azt, hogy a sztrájkkal szemben a magyar jogrendszer nem ismeri a polgári engedetlenség jogi kategóriáját, sőt, az jellegéből adódóan nem tekinthető a munka világához kapcsolható jogintézménynek, hanem kifejezetten egy politikai megnyilvánulási eszköz.

A beadvány kitért arra, hogy a pedagógusok törvényes eszköze a munkafeltételekkel, bérezéssel kapcsolatos követeléseik nyomtatékosítására a sztrájkjog, amely nem gyakorolható korlátlanul: annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet, például oktatást-nevelést végez, sztrájkot kizárólag úgy lehet folytatni, hogy az nem gátolja a törvényben rögzített még elégséges szolgáltatás teljesítését. Hangsúlyozta, hogy a törvény az óvodákkal szemben kötelezettségként rögzíti a még elégséges szolgáltatás megvalósulását, annak mértékét és feltételeit is megállapítja. Álláspontja szerint a még elégséges szolgáltatás követelménye a köznevelés zavartalan működését, a gyermeki jogok érvényesülését szavatolja. A beadványozó annak vizsgálatára kért fel, hogy megvalósultak-e a törvényi kritériumok, így a még elégséges szolgáltatás követelménye a péceli óvodai munkabeszüntetés során.

A beadványban tett jelzés megfelelő áttekintése, a körülmények megalapozott feltárása érdekében az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálat indítását rendeltem el. A vizsgálat során pedig az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján részletes tájékoztatást kértem Pécel Város Önkormányzatának polgármesterétől, mint fenntartótól.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- A sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájk tv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mőtv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényre (a továbbiakban: Nkt.);
- a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (a továbbiakban: Vtv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nkt. Vhr.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

A beadványban jelzettek nyomán részletes tájékoztatást kértem Pécel Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) polgármesterétől, mint a Pécel Város Óvodái intézmény (a továbbiakban: Óvoda) fenntartójától az alábbi kérdésekkel összefüggésben:

- 1) Hány alkalommal, mikor és milyen időtartamban került sor 2022. szeptember 1-e és 2023. május 1-e között az Önkormányzat által fenntartott Óvodában és tagóvodáiban polgári engedetlenségi akció, sztrájk miatt olyan munkabeszüntetésre a dolgozók részéről, amely az érintett gyermekek óvodai nevelésének ellátását átmenetileg vagy tartósan akadályozta?
- 2) Milyen előzetes intézkedést tett az intézmény, illetve a fenntartó Önkormányzat az óvodai munkabeszüntetések kapcsán annak érdekében, hogy a gyermekek óvodai nevelése során a még elégséges szolgáltatást biztosítsák, emellett sor került-e az érintett szülők előzetes tájékoztatására, értesítésére?
- 3) Érkezett-e az Önkormányzathoz az érintett szülők részéről bármilyen panasz, bejelentés, amennyiben igen, akkor annak nyomán sor került-e bármilyen fenntartói intézkedésre?
- 4) Sor került-e e munkabeszüntetésekkel összefüggésben a munkáltató részéről bármilyen utólagos intézkedésre az abban résztvevő dolgozókkal szemben?

A megkeresésemre adott polgármesteri válaszból kiderül, hogy 2022. szeptember 1-e és 2023. május 1-e közötti időszakban egy alkalommal, a beadványban is jelzett 2022. október 21-én került sor a Pécel teljes területén ellátást nyújtó három feladatellátási hellyel működő Óvodában polgári engedetlenségi akcióra. A polgármester jelezte, hogy az Óvoda dolgozói 2022. október 18-án tájékoztatták az Önkormányzatot arról, hogy *szeretnék a törvényhozó figyelmét felhívni a gyermekekkel dolgozók súlyos megélhetési problémáira, a magyar köznevelés méltatlan helyzetére*, ezért 2022. október 21-én nem fogják felvenni a munkát, így az Óvoda nem tud gyermeket fogadni. A tájékoztatás szerint az óvodai dolgozók mindannyian támogatják a közös ügyet, valamint kiemelték, hogy a szülők is szolidaritást vállalnak az óvoda dolgozóival, gyermekeik elhelyezéséről gondoskodnak 2022. október 21-én. Az Óvoda vezetőinek tájékoztatása szerint a dolgozók a szülőket személyesen és a közösségi média felületén is értesítették a munkabeszüntetésről. A vezetői tájékoztatás szerint ezt követően sem szóban, sem írásban nem érkezett a szülők részéről kifogás, reklamáció a megmozdulással kapcsolatban.

A polgármester kiemelte, hogy 2022. október 19-én tájékoztatta a dolgozókat arról, hogy tudomásul veszi a munkabeszüntetésről szóló tájékoztatást, valamint arról is, hogy – mivel nincs másik önkormányzati fenntartású óvoda Pécelen – fenntartóként nem tudja biztosítani az Óvodába járó gyermekek részére más intézményben az ellátást. A polgármester arról is informálta a dolgozókat, hogy a polgári engedetlenségben részt vevő dolgozói részére, a munkabeszüntetés miatt kiesett munkaidőre a díjazásukat és a munkavégzés alapján járó egyéb juttatásukat nem biztosítja. A polgármester válaszában végezetül azt is jelezte, hogy az Önkormányzatához nem érkezett sem panasz, sem bejelentés az érintett szülőktől.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek

pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít – többek között – a *gyermekek jogainak* védelmére.

Az Ajbt 18. § (2) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Nkt. 1. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az előzőek alapján tehát a köznevelést biztosító intézmények, így az óvodák is a közszolgáltatást végző szervek közé sorolhatók, ezért az ombudsman hatásköre az érintett intézményre, illetve annak önkormányzati fenntartójára egyértelműen kiterjed. Figyelemmel voltam ezentúl az Nkt. 74. § (1) bekezdésére, amely kimondja, hogy az állam gondoskodik – *az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével* – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Az Nkt. 2. § (4) bekezdése értelmében óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat. Az óvodai ellátás biztosítása a Möt. 23. § (5) bekezdése alapján a *helyi önkormányzat feladata*.

Az ügy kapcsán jeleznem kell, hogy az Ajbt. szerint nincs a rendőrségi eljáráshoz hasonló nyomozati hatásköröm a tények teljes körű feltárására, az érintettek állításainak esetleges szembesítés útján való összevetésére. A megkeresésemre adott válaszban foglaltak tényszerű ellenőrzésére vagy – ellenkező adatok, információk hiányában – felülbírálatára sincsen lehetőségem, így álláspontomat erre tekintettel alakíthattam ki.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés*

indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve és az oktatáshoz való jog tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, és azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető, kiszámíthatóan szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Így a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a magyar belső

jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a *gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.*

A Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk 3. pontja szerint *az Egyezményben részes államok megtesznek minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekei számára biztosítsák olyan szolgáltatások és gyermekőrző intézmények igénybevételének jogát, amelyekre jogosultak.*

III. Az ügy érdemében

A beadványban foglaltakra figyelemmel hivatalbóli vizsgálatom arra terjedt ki, hogy az Óvodának a dolgozók polgári engedetlenségi akciója miatti egynapos zárva tartása és a gyermekek felügyeletének biztosítása nyomán a *fenntartó eljárása* vonatkozásában felmerülhet-e az érintett gyermekek alapvető jogaival összefüggő visszásság gyanúja.

1. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rögzítette azt, hogy az óvodai nevelés a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogai érvényesülése érdekében, testi és szellemi fejlődésének biztosításával, hangsúlyosan az iskolai tanulmányok előkészítését, a közösségi beilleszkedést szolgálja. Az AB szerint a napi négy órás foglalkozás általánosságban indokolt elsősorban a szocializáció, a majdani iskolai követelményekhez való alkalmazkodás, a társadalomba való beilleszkedés megkönnyítéséhez. Az Alkotmánybíróság a 9/2021. (III. 17.) AB határozatában megjegyezte továbbá, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülői kötelezettségek között nevesíti a gyermek taníttatásáról való gondoskodást, azonban nem tartalmaz semmilyen előírást az óvodai nevelésre vonatkozóan. A kötelező óvodai nevelésre, illetőleg az ez alóli felmentések és kivételek rendszerére vonatkozó szabályozás tehát ennek megfelelően teljes egészében törvényi alapokon nyugszik.

Mindezekkel összhangban a törvény, azaz Nkt. 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény, amely a gyermeket fokozatosan, de különösen az utolsó évében az iskolai nevelés-oktatásra készíti fel.

Az EMMI rendelet 12. §-a szerint az óvodai nevelés a gyermek neveléséhez szükséges, a teljes óvodai életet magában foglaló foglalkozások keretében folyik.

Az óvodák működésében több jogcímen kerülhet sor „szünet” tartására. Ennek egyik formája az EMMI rendelet 3. § (5)-(7) bekezdésében rögzített óvodai nevelés nélküli munkanap, amelyek száma egy nevelési évben az öt napot nem haladhatja meg. *Az óvodai nevelés nélküli munkanapon – a szülő igénye esetén – az óvoda ellátja a gyermek felügyeletét.* Az óvoda nyári zárva tartásáról legkésőbb február 15-ig, a nevelés nélküli munkanapokról legalább hét nappal a zárva tartást megelőzően a szülőket tájékoztatni kell.

Ezentúl lehetséges a *rendkívüli szünet*, ennek eseteit az Nkt. rögzíti: ha rendkívüli időjárás, járvány, természeti csapás, *más elháríthatatlan ok* miatt a nevelési-oktatási intézmény működtetése nem lehetséges, az Nkt. 35. § (5) bekezdés a) pontja szerint az intézményre kiterjedő veszélyhelyzet esetében az intézményvezető; a b) pontja alapján pedig a településre kiterjedő veszélyhelyzet esetében a jegyző a fenntartó egyidejű értesítése mellett *rendkívüli szünetet* rendel el. Az Nkt. Vhr. 25. § (2) bekezdése ennek kapcsán rögzíti, hogy a jegyző a rendkívüli szünet elrendelését, az elrendelés okát, a nevelési év várható kezdésének idejét és a település nevét az elrendelést követő öt napon belül a KIR-en keresztül közli, rögzíti.

A rendkívüli szünet elrendelése kapcsán a gyermekfelügyelet biztosításáról az EMMI rendelet 13/A. § (2) bekezdése rendelkezik, ennek értelmében, ha a nevelési-oktatási intézmény csoportszobáiban és tantermeiben a műszaki, működési feltételek tartós hiánya miatt a

hőmérséklet legalább két egymást követő nevelési, oktatási napon nem éri el a 20 Celsius-fokot, az intézményvezető a fenntartó és a működtető egyidejű értesítése mellett *rendkívüli szünetet* rendel el, és a rendkívüli szünet elrendeléséről tájékoztatja a szülőket. Az EMMI rendelet 13/A. § (3) bekezdése szerint *e rendkívüli szünet időtartama alatt az intézmény fenntartója saját fenntartásában működő másik intézményben köteles gondoskodni a szülők kérésére a gyermekek felügyeletéről és étkeztetésük megszervezéséről.*

Utalnom kell a jelentés alapjául szolgáló eset kapcsán arra, hogy a jogalkotó az óvodában tartott *sztrájk* esetére szigorúan meghatározta a biztosítandó még elégséges szolgáltatás mértékét. A Sztrájk tv. 4. § (3) bekezdése szerint a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja. Jelen esetben a Vtv. 14. § (1) bekezdése meghatározza, hogy az Nkt. hatálya alá tartozó köznevelési intézmények tekintetében a sztrájkról szóló törvény szerinti még elégséges szolgáltatás körébe – a sztrájjal érintett köznevelési intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló vonatkozásában – az e §-ban meghatározott szolgáltatások tartoznak. A Vtv. 14. § (2) bekezdés a) pontja nyomán a gyermek, tanuló felügyeletét a sztrájjal érintett munkanapon óvoda esetében az Nkt. 8. § (6) bekezdése szerint, azaz legalább nyolcórás nyitvatartási időben szükséges biztosítani. A Vtv. 14. § (3) bekezdése alapján a gyermek felügyelete abban a köznevelési intézményben biztosítandó, ahol a gyermek a jogviszonyánál fogva nevelésben részesül. Említhető továbbá a Vtv. 14. § (8) bekezdése alapján az a feltétel is, hogy abban a csoportban, ahol a felügyeletet biztosítják, *legalább egy szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógus rendelkezésre állása biztosítandó.* A Vtv. 14. § (11) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy az óvodai foglalkozások megtartása – az iskolakezdés előtt álló gyermekek felkészítése kivételével – a sztrájk ideje alatt nem kötelező. A Vtv. 14. § (20) bekezdése értelmében az intézményvezető a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében a sztrájkoló munkavállalót munkavégzési kötelezettség teljesítésére kötelezheti. A még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében munkavégzésre utasított közalkalmazott, munkavállaló erre az időszakra arányos illetményére, munkabérére jogosult.

Végezetül a Vtv. 15. §-a akképpen rendelkezik, hogy 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.

2. Mindezek kapcsán utalnom kell arra, hogy 2022. március 1-én felhívást adtam ki a gyermekek oktatáshoz való jogának a pedagógussztrájk alatti érvényesülése érdekében.

A sztrájk alapjogát érintően az állam feladata kettős: egyrészt védenie kell a sztrájkban részt vevők jogait, hiszen a munkabeszüntetéshez való jog – a sztrájktörvényben meghatározott korlátok között – az Alaptörvényben biztosított jog, amely gazdasági, szociális érdekeik védelme érdekében megilleti a munkavállalókat. Másrésztől azonban védenie kell a sztrájkban tevékenyen részt nem vállaló, azt „elszenvedő” állampolgárok jogait is, hiszen a sztrájkjog gyakorlása szükségszerűen az ő alapjogaik korlátozásával járhat. Álláspontom szerint e két alkotmányos követelmény együttes érvényesülésének biztosítása, hogy a sztrájkra vonatkozó rendelkezések értelmében a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet folytató szolgáltatóknál a sztrájkjog csak bizonyos feltételek megléte esetén gyakorolható. E korlátozás célja a sztrájkban részt nem vevők alapjogai érvényesülésének minél magasabb szintű garantálása, amelynek eszköze, hogy a munkabeszüntetés idején is biztosítani szükséges az adott szolgáltatás még elégséges szintjét. Hangsúlyoztam azt is a felhívásomban, hogy a pedagógussztrájk miatt felszínre került feszültségek megoldása kizárólag a gyermekek legjobb érdekeit szolgáló módon, a gyermekek oktatáshoz való alkotmányos jogának sérelme nélkül történhet.

A vizsgált eset alapján rá kell mutatnom arra, hogy – amint azt a gyermekek oktatáshoz való jogának a pedagógussztrájk alatti érvényesülése érdekében közzétett

felhívásomban is hangsúlyoztam – jogállami keretek között az alkotmányos jogok rendeltetésüknek megfelelően, alkotmányos keretek között érvényesíthetőek. Az alkotmányos jogok érvényesítésére kizárólag jogállami keretek között, alkotmányosan garantált és jogszerű formában kerülhet sor. Ennek megfelelően a sztrájkhoz való jog csakis a jogszabályokban meghatározott követelmények maradéktalan betartása mellett gyakorolható, ilyen esetben alkotmányos védelmet élvez. Ezzel szemben **a polgári engedetlenség nem a munkabeszüntetés törvényes eszköze, hanem az alkotmányos kereteken kívül zajló olyan ellenállás, amely az elérni kívánt cél érdekében vállaltan jogellenes.** Mindezek a gyermeki jogok érvényesülése során még szigorúbb megítélés alá kell, hogy essenek.

Ezzel egyező álláspontot képvisel a Vtv. 15. §-ához kapcsolódó, az Alkotmánybíróság által is hivatkozott¹ jogalkotói indokolás, amely – a sztrájkot és a polgári engedetlenséget élesen elhatárolva – a következőképpen fogalmaz: „A munkabeszüntetéssel összefüggésben felmerülő kérdés, hogy az sztrájknak vagy polgári engedetlenségnek tekinthető. A polgári engedetlenség nem jogi kategória, azt a magyar jogrendszer nem szabályozza, jellegéből adódóan nem is a munka világához kapcsolható jogintézmény, hanem a politikai megnyilvánulás egyik eszköze. A munkavállalók munkavégzéssel, munkafeltételekkel, bérezéssel kapcsolatos követeléseik nyomatékositására szolgáló eszköz a törvényben szabályozott sztrájkjog gyakorlása. A munka felvételének más okból történő megtagadása munkajogi jogkövetkezéssel jár. A törvény ezért a munkavégzési kötelezettségnek eleget nem tevő, a köznevelési intézményben foglalkoztatott közalkalmazottal, munkavállalóval szemben alkalmazható jogkövetkezéseket is szabályozza.”

A polgári engedetlenség keretében vállalt, a jogszabályoknak nem megfelelő módon történő kollektív munkabeszüntetés tehát – a polgári engedetlenség fogalmából eredően természeténél fogva – szükségképpen jogellenes, amelyet az sem tesz elfogadhatóvá, ha annak kimondott célja egy igazságtalannak vélt helyzet feloldása.

3. A hatásköröm keretei között tehát, alapjogi oldalról, kizárólag a vizsgált eset hatása, következménye, azaz az óvodás gyermekek felügyeletének hiányával kapcsolatos kérdések értékelésére, és ezzel összefüggésben a fenntartó eljárásának vizsgálatára van mód.

A hatását tekintve e munkabeszüntetés azt eredményezte, hogy az Önkormányzat által fenntartott óvodák működése – a személyi feltételek hiánya – miatt megghiúsult. A szülők számára az óvodai munkabeszüntetés a saját munkájuk ellátása, illetve egyéb élethelyzeteik kapcsán kellemtelenséget, adott esetben érdeksérelmet okozhatott, ugyanakkor a polgármester válasza alapján nem volt azonosítható, hogy bármely szülő az előzetesen kapott tájékoztatás nyomán kérte volna az intézménytől vagy akár a fenntartótól a gyermeke felügyeletének napközbeni biztosítását.

A beérkezett iratok szerint a fenntartó a kollektív munkabeszüntetést tudomásul vette, egyúttal a polgári engedetlenségben részt vevő dolgozóit tájékoztatta arról, hogy a munkabeszüntetés miatt kiesett időre a díjazásukat és a munkavégzés alapján járó egyéb juttatásukat nem biztosítja.

Ezzel összefüggésben hangsúlyoznom kell, hogy álláspontom szerint a Vtv. által rögzített elégséges szolgáltatás biztosítása, valamint ennek érdekében a sztrájkoló közalkalmazott, munkavállaló munkavégzési kötelezettség teljesítésére kötelezése csak akkor értelmezhető, ha a munkabeszüntetésben részt vevők szándéka a sztrájkjog gyakorlására irányul, e garanciák alkalmazása ugyanis feltételezi a sztrájk jogi kereteit, a munkabeszüntetésben részt vevők együttműködését, és azt, hogy azok célja nem jogrenddel való nyílt szembehelyezkedés. Rá kell mutatni arra is, hogy az óvodai ellátás biztosítása

¹ 1/2023. (I. 4.) AB határozat [32] pont.

kapcsán – annak természetéből fakadóan – a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásság nem merülhet fel.

Ki kell emelni továbbá, hogy a vizsgált esetben a kollektív munkabeszüntetés a három feladatellátási hellyel működő Óvodára terjedt ki, ez az intézmény az Önkormányzat által fenntartott egyetlen óvoda, amely a település valamennyi gyermeke számára – közszolgáltatásként – nyújt óvodai ellátást, így az Óvodát fenntartó Önkormányzat esetében más – azonos feladatellátást nyújtó önkormányzati – intézmény kijelölése nem jöhetett szóba.

A fenntartó Önkormányzat a kollektív munkabeszüntetést megelőzően, három nappal korábban értesült a várható helyzetéről, és csupán a *rendkívüli szünet* elrendelésének törvényi feltételei álltak fenn, azonban mivel a rendkívüli szünetet nem a közszolgáltatást biztosító épületek műszaki állapota tette szükségessé, ennek következtében más épületben sem volt a fenntartó feladata a közszolgáltatás megszervezése.

Az Önkormányzat az óvodai ellátás biztosítása keretében állami közfeladat ellátójaként jár el, e körben pedig figyelemmel kell lennie arra, hogy megtegyen minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekei számára biztosítsa az óvodai ellátás igénybevételének jogát.

Az óvodai ellátás biztosításának személyi feltételei között az óvodai ellátásban részt vevők számára a jogszabályi rendelkezések szakképzettséget és végzettséget állapítanak meg, az óvodai ellátásra (amelybe beletartozik a felügyelet is) e személyi feltételek megléte mellett kerülhet sor, a fenntartót és az intézményeket ezek betartásában felelősség terheli, e feltételek hiányában a törvényi feltételeknek megfelelő óvodai működés nem biztosítható.

Álláspontom szerint az Önkormányzat részéről a megfelelő intézkedés az lett volna, hogy a munkajogi következmények kilátásba helyezése mellett dokumentáltan felhívja a dolgozók figyelmét a tervezett munkabeszüntetés jogellenességére, a munkavégzési kötelezettségük teljesítésére, valamint arra, hogy a munkabeszüntetéshez való jogukat kizárólag a sztrájk törvény keretei között gyakorolhatják jogszerűen. Ez utóbbi esetben – az érintett pedagógusok gyermekek iránti felelősségvállalása, a gyermekek legjobb érdekének megfelelő döntése esetén – lehetőség nyílhatott volna arra, hogy a gyermekek alapvető jogai a lehető legteljesebben érvényesülhettek volna.

Figyelemmel arra, hogy az Önkormányzat nem így járt el, tárgyilagosan nem állítható, hogy megtett volna minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy az érintett gyermekek számára biztosítsa az óvodai ellátás igénybevételének lehetőségét, amely alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, illetve az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyéhez, illetve sérelméhez hozzájáruljon.

Intézkedéseim

A jelentésemben szereplő alapvető jogokkal összefüggő visszásság közvetlen veszélye jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Pécel város polgármesterét, hogy a jövőben tegyen meg minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy minden érintett gyermek számára biztosítsa az óvodai ellátás igénybevételének lehetőségét.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos