

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Munkajogi Tanszék

**A Sztrájkjog érvényesülése a sztrájk törvény módosítását követően,
különös tekintettel a közszolgáltatásokra**

(szerkesztett)

A szakdolgozat szerzője: Dr. Szabó Imre Szilárd

Munkajogi szakjogász szak, szakirányú továbbképzés

Konzulens: Dr. Berke Gyula, egyetemi docens, rektorhelyettes

TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések jegyzéke	3
Bevezetés	4
2. Társadalmi környezet	5
2.1. „Sztrájk-tendenciák” Magyarországon	5
2.2. A sztrájkok társadalmi megítélése	9
3. A sztrájk-törvény 2010-es módosításának folyamata	11
3.2. Az Alkotmánybírósági döntések	11
3.3. A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata – bizonytalanságok a kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról	12
3.4. A „gördülő sztrájk” problematikája	12
3.5. A Sztrájkjogi műhelyvita	12
3.6. A „Kara-Kontur” törvénymódosítási javaslat	14
3.7. A szociális partnerek reakciója	14
3.8. Az Alaptörvény sztrájk-felfogása	16
4. Sztrájk a közszolgáltatások területén	17
4.1. A „még elégséges” szolgáltatás kérdései	17
4.2. A közszolgáltatások és a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatások körének meghatározása	19
4.3. Az élet, egészség, testi épség közvetlen és súlyos veszélyeztetésének elkerülése – egy egészségügyi sztrájk problematikája	20
4. Sztrájkjogi kérdések	22
4.1. A „sztrájkhangulat” felmérésének kérdései	22
4.2. A sztrájk-törés	24
4.3. A sztrájkot megelőző egyeztetés. A figyelmeztető és szolidaritási sztrájkok kérdése	24
4.4. A Munka Törvénykönyve és a sztrájk	25
4.4.1. A kifogás megszűnése	25
4.4.2. Sztrájk, mint elháríthatatlan külső ok	26
4.4.3. A szakszervezeti tisztségviselők védelme	27
4.4.4. Üzemi tanács és a sztrájk	28
4.4.5. Kollektív szerződés és a sztrájk, a békekötelelem kérdései	28
5. Összegzés	30
Irodalomjegyzék	31

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AB	Alkotmánybíróság
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Alkotmány	1949. évi XX. törvény
ÁNTSZ Szolgálat	Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi
BH	Bírósági Határozatok
DGB	Német Szakszervezeti Szövetség
EBH	a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) elvi határozata
ILO	International Labour Organization Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
KMK	Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KSZ	Kollektív Szerződés
LIGA	Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája
MÁV	Magyar Államvasutak Zrt.
MKDSZ	Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat
MVK	Miskolci Városi Közlekedési Zrt.
Mt.	2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
OBH	Országos Bírósági Hivatal
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Szvtv.	1989. évi VII. törvény a sztrájkról
VKF	Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma

BEVEZETÉS

2016 tavaszán felfokozott érdeklődés és vita követi a hazai sztrájkszabályozás kérdését. A dolgozat írásának időpontjában rövid munkabeszüntetést szerveztek a Miskolci Városi Közlekedés Zrt. dolgozói, sztrájkra készültek a vasutasok, közúti közlekedésben dolgozók, egészségügyi és szociális dolgozók, de a fővárosi tömegközlekedésben tevékenykedő egyes szakszervezetek is lépéseket tettek a munkaharc legkeményebb eszközének bevetéséért, miközben egyes tiltakozó pedagógus csoportok egy órás országos polgári engedetlenséget hirdettek.

Ez a fajta aktivitás viszont korántsem volt jellemző az elmúlt évekre, és ezt várhatóan a mostani események sem fogják megtörni. Öt évvel a Sztrájktörvény¹ módosítását követően értetlenség övezi annak okát, hogy miért nem volt egyetlen sztrájk sem a közszolgáltatások területén (az MVK-nál tartott rövid ideig tartó akciót ide nem számítva). A piaci szféra területein is elvértve találunk munkabeszüntetéseket, amire általános magyarázat lehet a hazai sztrájkaktivitás klasszikusan alacsony mértéke és a szakszervezeti szervezetség alacsony volta;² a közszolgáltatások (a gazdaság és társadalom mindennapi működésének alapfeltételeit biztosító szolgáltatások) területén a kérdés viszont ennél jóval összetettebb.

Magyarázható egyrészt (amire a szakszervezetek általánosan és helyesen hivatkoznak) azzal, hogy a Sztrájktörvény módosítása (dolgozatomban kitérek ennek indokaira és hátterére is) megnehezítette (egyreszert értelmezések szerint lehetetlenné tette) a jog gyakorlását, ugyanakkor ezzel aligha lehet a kérdést lezártnak, a választ pedig általános és a politikai realitások alapján megváltoztathatatlan, örökérvényű bénultságot okozó tényezőnek beállítani.

Véleményem szerint nagyban hozzájárul a bénultsághoz az a fajta (tágabb értelemben a munkaügyi kapcsolatokra, szűkebb értelemben a szakszervezetekre jellemző) válság is, ami meghatározza napjaink érdekvédelmi világát. A közszolgáltatások területén ez a jelenség különösen kitapintható.

Kijelenthető – néhány üdítő kivételtől eltekintve sajnos nem túlzás, ha azt állítom, általánosságban –, hogy kizárólag itt működnek akár még erősnek is nevezhető munkavállalói érdekképviselések (stabil vagyonnal, anyagi háttérrel), néhol még a munkaügyi kapcsolatok kultúráját is magukban hordozva. A sztrájkjog érvényesüléséhez és a problémák megértéséhez ezért elengedhetetlenül szükséges a jogi szabályozáson kívül elemeznünk az egyes érintett területek munkaügyi kapcsolati rendszerét és azokat az egyéb tényezőket, melyek a területen körülveszik a munkavállalói érdekképviselések mindennapjait. Felvetések szintjén jelzem azokat a pontokat, amelyek problémásak a jelenlegi szabályozásban, illetve olyan

¹ A sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény.

² „Ha hihetünk a munkavállalói reprezentatív személyes minta adatainak, akkor a versenyszférában tevékenykedő munkavállalók szervezettsége igen alacsony fokúnak mondható, hiszen mindössze 4,6% vallotta magát szakszervezeti tagnak. A korábban volt szakszervezeti tagokkal (15,9%) együtt is csak egyötödös arányt képviselnek, ami akkor is meglepően kevésnek tűnik, ha a munka világának ezt a sajátosságát párhuzamba állítjuk az ország civil társadalmának állapotával.” – forrás: *Elemző tanulmány - az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata* (Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001). Szegedi Tudományegyetem (Dabis-Feleky-Lőrinczi-Rossu-Ruzs Molnár), 2015.

Saját felmérés a szakszervezeti taglétszámról és annak tendenciáiról: http://szabim.blog.hu/2015/03/12/szakszervezeti_tagletszam_magyarorszagon (az ICTWSS, a KSH, az APEH/NAV adatainak felhasználásával). A kérdésről bővebben: Bizalom hiányában – A szakszervezeti taglétszám jelentősége a magyar munkajogi szabályozásban, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2016/2. szám.

megjegyzéseket igyekszem tenni, amelyek megoldása a mai napig kérdéses, *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazásának igénye nélkül.

2. TÁRSADALMI KÖRNYEZET

2.1. „SZTRÁJKTENDENCIÁK” MAGYARORSZÁGON

Az újrászerveződő szakszervezeti mozgalom a rendszerváltozás időszakában számos külső és belső kihívással találta magát szemben. Sztrájk törvény megalkotása vált szükségessé, mely legitimációs kérdéseket vetett fel mind a munkavállalói, mind pedig a munkáltatói oldalon. A szabályozásra három alternatíva született: a sztrájk a Munka törvénykönyvében [a kifogás sikertelenségéhez kötődjön a sztrájkjog gyakorlásának lehetősége],³ külön szakszervezeti törvényben vagy önálló jogszabályként kerüljön szabályozásra, melyek közül a politikai, társadalmi és szakmai egyeztetést követően⁴ az utóbbiban került megalkotásra. A kibontakozódó vita jól leképezte azt a rendszerváltozás idején jelen lévő igen heves, viszont megegyezésre törekvő légkört, amely jellemző volt a törvény elfogadásának időszakára.

A mindössze hét szakaszból álló Sztrájk törvény csak a legáltalánosabb kérdésekre adott választ (a keretjellegű, általános szabályok megfelelő kitöltését a bírói gyakorlatra bízva, egyes vélemények szerint⁵ sértve a normavilágosság követelményét). Ennek okát a már meglévő nemzetközi háttér (a Sztrájk törvény összhangja az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával és kihirdetett egyéb nemzetközi egyezményekkel), a jogalkotó sztrájkfelfogása - mint legvégső érdekegyeztetési nyomásgyakorló eszköz -, illetve a felek gyors és kényszerű kompromisszumkészsége.⁶

A törvényi háttér megteremtése ennek ellenére nem járult hozzá „sztrájkrobbanáshoz”. Már a szocializmusban kialakultak azok a magatartásformák, amelyek az egyéni kiütkeresésen alapultak (szemben például Lengyelországgal, ahol a munkahelyi tiltakozási „kultúra” kialakulása megkezdődött). Ezzel együtt meggyengültek a kollektív stratégiák, maga a rendszerváltás is ideológiájában az egyéni megoldásokat támogatta, ezzel erős hatást gyakorolva a megújulás lehetőségein gondolkodó szakszervezetek erodálására. A Sztrájk törvény volt az első olyan hazai jogszabály, amely a sztrájk jogának gyakorlását szabályozta; a munkavállalók előtt nem álltak megfelelő minták (szakszervezeti „transzmissziós-szif” szerep⁷ a szocializmus időszakában), így „újra kellett tanulni azt, amit

³ Lőrincz György: Sztrájk törvény születik 1988-1989, a Magyar Munkajog Társaság és a Magyar Munkaügyi Kapcsolatok Társaság 2008. április 23. napi konferenciáján elhangzott előadás. Halmos Csaba (szerk.): *Sztrájkjog Magyarországon*, Complex Kiadó, 2010.

⁴ Ennek során egészen radikális javaslatok is felszínre kerültek. A Magyar Gazdasági Kamara például javasolta annak lehetővé tételét, hogy a munkáltató a sztrájk alatt legyen jogosult új munkaerő felvételére és foglalkoztatására (sztrájk törés legalizálása). Halmos Csaba id. mű. 38. o. A társadalmi vita hatékonyságát nagyban segítette, hogy nemzetközi szakértők is kifejtették álláspontjukat a sztrájkjog szabályozásáról. Külön megemlítendő a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal ismert sztrájkjogi szakértője, Johannes Schregle.

⁵ Lásd, pl.: Kajtár Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében*, PTE DI, Phd értekezés, 137. o.

⁶ Kajtár Edit i.m. 136. o.

⁷ Az uralkodó politikai és gazdasági vezetés törekvéseinek megvalósítása a munkahelyeken.

eleink egyszer már megtanultak”.⁸ Ezt az állítást rendszeresen viták övezik, mondván, hogy a XX. században rövid demokratikus időszakok álltak rendelkezésre a „szerves fejlődéshez”, de a megállapítás valóságtartalmát egyetlen konkrét példán keresztül szemléltetve: a „Munkabeszüntetések és munkakizárások a magyar Szent Korona országaiban az 1910-12. években” című szakkönyv⁹ megdöbbentő részletességgel mutatja be a korabeli direkt munkaügyi akciókat. A szöveges elemzés 92 oldal terjedelmű, a többi az adatok felsorolása. Különösen érdekes a mű alaposága, a körültekintő adatfelsorolás (az érintett iparcsoportok, terjedelem, a sztrájkok ereje, időtartamok, évszakok, veszteségek, követelések, eredmények, a szakszervezetek szerepe, területi megoszlások) és mindezek látványos szemléltetése.

Külön kiemelendő még, hogy nem csak a sztrájk kerül bemutatásra, de a kizárások¹⁰ is. Az összefoglaló elemzésben 1905-től vannak adatok, azaz azokat a minisztérium gyűjtötte, időről időre elemezte és 1909-ig minden évben kiadta, később néhány évet összevonva adtak ki. Szerző feltüntetve nincs, az állami hivatalnokok munkája.

A rendszerváltást követő további okokat keresve: a gazdasági, foglalkoztatáspolitikai válság, a munkanélküliség, a privatizáció, a bérek csökkenése és a politikai bizonytalanság mind-mind olyan körülmények voltak, melyek hozzájárultak ahhoz, hogy Magyarországon európai összehasonlításban rendkívül alacsony a sztrájkórak száma. Ehhez járult hozzá a későbbiekben az ágazati érdekvédelmi ernyő hiánya, az ágazati megállapodások hiányzó normarendszere és „referencia” értékei, az alternatív-egyéni (féllegális és legális) érdekvédelmi kiutak létezése, sőt kibővülése (a feketegazdaság és a növekvő külföldi „mobilitás”), majd a gazdasági recesszió miatt sokáig rossz munkaerő-piaci alkuhelyzet fékező ereje.

Berki Erzsébet munkaügyi kapcsolatok kutató statisztikái alapján¹¹ összesen 874 kollektív munkaügyi megmozdulásra került sor 1989 és 2014 között (ennyi eseményről sikerült adatokat gyűjtenie). Ezek túlnyomó többsége (70%, 604 alkalom) üzemben belüli akció, utcai demonstráció, aláírásgyűjtés, petíció-átadás, egyéb munkaügyi megmozdulás volt. A maradék 30% (270 alkalom) tartozott a Sztrájk törvény szerinti sztrájk (sztrájk – 13%, figyelmeztető sztrájk – 16%, vagy szolidaritási sztrájk – 1%) kategóriájába.

Az 1989 és 2015 közötti összesített KSH adatok ettől eltérnek: a statisztikai hivatal minősítése szerint az minősül sztrájkknak, ha 10 fő közösen tiltakozik, illetve beszünteti a munkát, korábban¹² kellett hozzá 8 óra munkabeszüntetés is, vagyis 80 óra kiesett munkaidő alattiakat nem gyűjtött. Az eltérések további oka, hogy a KSH sztrájkstatisztikái a munkáltató jelentése alapján készülnek, Berki Erzsébet pedig a szervezőket kérdezte. Emellett egy sztrájk a vállalatcsoportnál a KSH értelmezésében több sztrájk (több munkáltató), míg Berki Erzsébet statisztikáiban egynek minősül.

Berki Erzsébet adatai azt mutatják, hogy az elmúlt 26 év alatt kicsivel több, mint másfél millió munkavállaló vett részt ilyen irányú megmozdulásban (évi átlagban 60 981 fő). A kiesett

⁸ Berki Erzsébet: Majd a bíróság megoldja? *Munkalap*, 2000. július-augusztus (5-6. sz.) 22-23.

⁹ Berki Erzsébet birtokában lévő mű.

¹⁰ „Az egységesnek nem mondható gyakorlat a munkáltató azon magatartását tekinti ennek, amikor a munkavállalókat megakadályozza abban, hogy munkát végezzenek, de az egyes munkavállalók jogviszonyát nem szünteti meg felmondással.” – Rác Zoltán, a munkaküzdőhely és szerepe a kollektív munkajog rendszerében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII. (2014)*, 461–470., 432. o.

¹¹ Berki Erzsébet: Sztrájk! Vagy mégse? Pódiumbeszélgetés a KiÚt szakértői központ szervezésében, 2016. február 16.

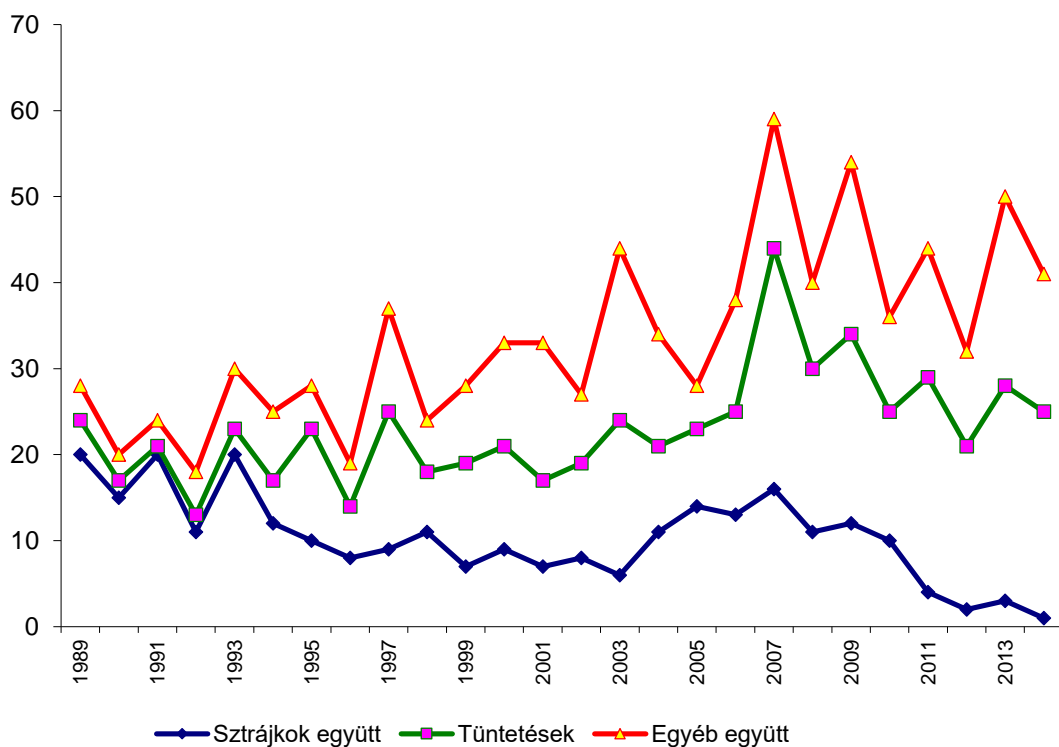
¹² *Valószínűsíthetően* a 90-es évek közepéig (a munkavállalói oldal által delegált OST tag kérdésére által adott válasz alapján).

munkaórák száma pedig 7.666.562 volt (havi szinten 294.868). Az egy sztrájkolóra jutó kiesett munkaidő összesen átlag 4,84 óra (évente 11 perc) volt. A vizsgált időszakot tekintve évi 20 sztrájkjal az 1989-es, 1991-es 1993-as év emelkedett ki. A mélypont 2011-től kezdődött, akkor még 4 sztrájk került regisztrálásra, majd 2014-ben már csak egyetlen sztrájk került meghirdetésre (a 2015-ös évben sem tudunk kettőnél többről). Ha a sztrájkok eredményességét tekintjük: a figyelmeztető sztrájk, a sztrájk és az utcai tüntetés hatékonyságát nézve elmondható, hogy a követelések részbeni vagy egészében vett teljesülését tekintve a figyelmeztető sztrájk, majd pár százalékkal lemaradva a sztrájk a leghatékonyabb eszköz egy munkaügyi konfliktus teljes vagy részbeni megoldására (kb. 60%). Az utcai demonstrációk például mindössze 30%-ban tudtak valamilyen eredményt felmutatni. Az akciók jelentős része a közszolgáltatások területén zajlott,¹³ a legismertebb (és a legnagyobb hatást kiváltó) megmozdulások a vasutasokhoz kötődnek (ennek okairól a későbbiekben). A fenti számsorok megdöbbentőek olyan összehasonlításban is, hogy a két világháború között a „mainál hússzor-harmincszor többet sztrájkoltak hazánkban”.¹⁴ (Itt meg kell említenünk a XX. századi magyar politika talán legnagyobb „kiegyezését” is. A Bethlen-kormány valóságérzéke is elmozdulást diktált a munkásság „legnagyobb megértése” irányába, és olyan rendezést ígért, „amely a munkásosztályt is megnyugtatja.” A szakszervezetek által támogatott munkabeszüntetések gyorsították a folyamatot.)

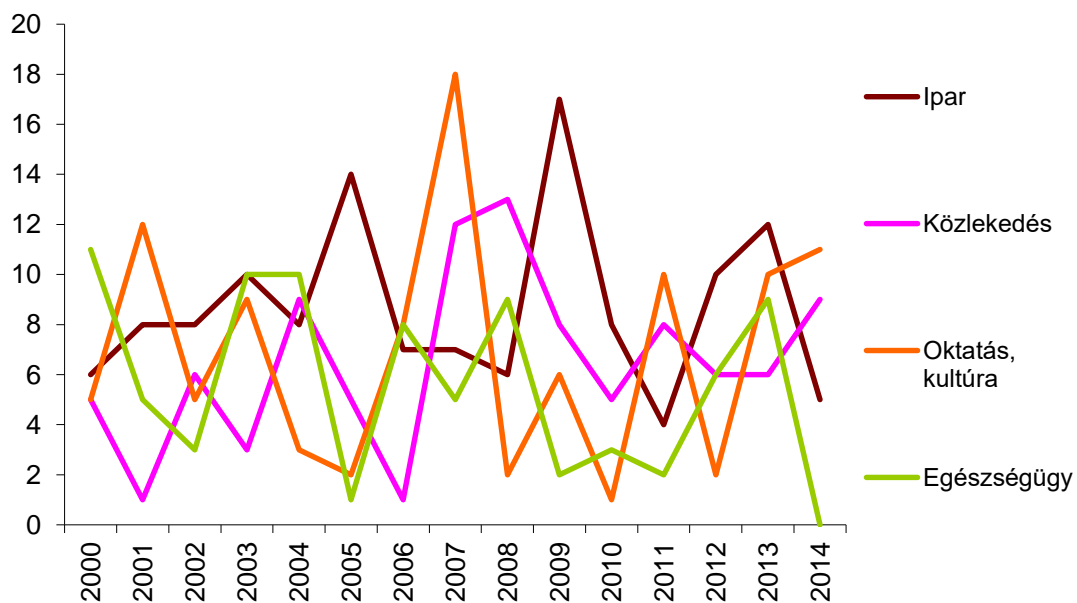
¹³ Berki Erzsébet: Illúziók és kiábrándulások. Sztrájkok és más direkt akciók 2008-ban. In Érdekképviselet felsőfokon. Szakszervezeti tisztségviselők gyakorlati kézikönyve. Raabe Kiadó, Budapest, 2009. február. 4.24. fejezet 1-26. o. 1989 és 2008 között négy nagy ágazatban szervezték a sztrájkok 77 %-át. Ebből az ipari szektor 29 %-os, az oktatás és kulturális szféra 18 %-os, a közlekedési ágazat 15 %-os, valamint az egészségügy 12 %-os arányt képviselt.

¹⁴ Tóth Ferenc gyűjtése (<http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20101112-a-magyarok-az-egyeni-alkukban-biznak-nem-a-sztrajkban.html>).

Direkt munkaügyi akciók száma (1989-2014)¹⁵



Direkt munkaügyi akciók ágazatok szerint (2000-2014)



¹⁵ Berki Erzsébet: Sztrájk 2.0 a munkaharc eszközeinek alkalmazása Magyarországon. OTKA K 109830. sz. A munka változó világa c. kutatás zárótanulmánya. Kézirat 2016.

2.2 A SZTRÁJKOK TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE

A sztrájkok kevés száma mögött meghúzódó okokat kutatva meg kell vizsgálnunk azt a tényezőt, hogy a társadalom hogyan viszonyul a sztrájkhoz, mint a munkaharc egyik eszközéhez, magyarán mennyire létezik a társadalmi szolidaritás.

Viszonylag csekély számú elérhető kutatás áll rendelkezésünkre, és ezek a közvélemény-kutatások kifejezetten egy-egy nagyobb tiltakozó akció meghirdetéséhez kapcsolódtak. 2007-ben a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet a Liga Szakszervezetek megbízásából készített felmérést¹⁶ a november 21-i sztrájk megítéléséről és a december közepére tervezett sztrájk céljainak (nyugdíjszámítás megváltoztatásának megakadályozása és az egészségbiztosítás átalakításának megakadályozása), feltételeinek fogadtatásáról. A választott kutatás azért is érdekes, mert egy országos, pártoktól független szakszervezeti tiltakozóakciónál volt szó (bár maguk a követelések ekkorra már erősen átpolitizálódtak), ami a legtöbb munkavállaló részvételével zajlott le az elmúlt tíz évben. A sztrájk céljaival a lakosság 29%-a teljesen egyetértett, és további 41%-uk is inkább rokonszenvezett a célkitűzésekkel (a megkérdezettek 70%-a tehát pozitívan állt a sztrájk „bevetéséhez”). Az ellenzéki szavazók kilenczede összességében kedvezően fogadta a célokat, de a kormánypártiak körében is kétötöd, a nem szavazók körében pedig kétharmad volt a támogatók aránya.

Ha a sztrájkhoz való viszonyról általában kérdezik a társadalmat, akkor már egészen eltérő számokat és tendenciákat látunk. Szintén a 2007 végi sztrájk sorozat idején készült reprezentatív országos felmérés¹⁷ adatai szerint a sztrájkot az emberek többsége (52%) hatékony eszköznek tartja arra, hogy a kormányt a döntései megváltoztatására kényszerítsék – ha valami nem tetszik, szerintük sztrájkolni kell. Ugyanakkor sokan vannak (43%), akik a fenntartásukat fejezték ki a sztrájk intézményével kapcsolatban: szerintük a sztrájkkal úgysem lehet elérni a kormánynál semmit, és csak a többi ember életét nehezítik meg vele, ezért nem helyes a legerőteljesebb munkavállalói nyomásgyakorlást alkalmazni.

2015-ben a Liga Szakszervezetek koordinálásában készült hatástanulmány az új Munka törvénykönyvéről (a Szegedi Tudományegyetem közreműködésével), ahol a sztrájkokkal kapcsolatos megállapítások még kedvezőtlenebb képet festenek. Az adatok összehasonlítása a nyolc év különbség miatt nehézkes, véleményem szerint a negatív tendenciák mögött a sztrájkok hiányán túl meghúzódhat még a 2008-as vasúti, úgynevezett „gördülő sztrájkok” sorozata, amely nagyban ronthatott a sztrájkok (és a sztrájkot szervező szakszervezetek) megítélésében.

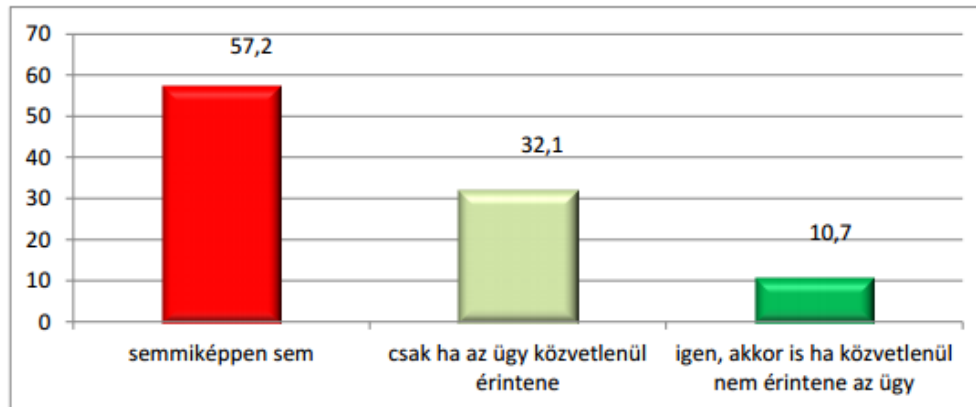
A Szegedi Egyetem kutatói 2000 fő – versenyszférás – munkavállaló megkérdezésére alapozva többek között arra a megállapításra jutottak, hogy a magyar civil társadalom egészéhez hasonlóan a munkavállalók hajlamosak a passzivitásra, alacsony a konfliktusokozó hajlamuk. „A megkérdezettek között a sztrájkhajlandóság viszonylag alacsony, jelentős mértékű a témában a tájékozatlanság (jogsabályi feltételek, sztrájkesemények), és nagyarányú a sztrájkotól való idegenkedés. Ugyanakkor a teljes képhez hozzátartozik, hogy a megkérdezettek

¹⁶ Az adatfelvétel november 27-én és 28-án készült az ország közel 100 településén véletlenszerűen kiválasztott 1000 felnőtt állampolgár telefonos megkérdezésével. A minta kisebb torzulásait a 2005-ös mikrocenzus adatait felhasználva matematikai eljárással, többszemponútú súlyozással korrigálták, és így a minta pontosan tükrözi a szavazókorú lakosság településtípus, nem, életkor és iskolai végzettség szerinti összetételét. A közölt adatok hibahatára a teljes népesség tekintetében $\pm 2-4$ százalékpont. Lásd: http://www.liganet.hu/news/4844/liga_-_median.pdf

¹⁷ <http://www.median.hu/printcikk.ivy?artid=2ef95f79-513f-4973-ab31-92e22cfbc1ad>

több mint fele elfogadhatónak tartja a sztrájkot mint eszközt, viszont csak 32%-uk venne benne részt, amennyiben az ügy közvetlenül érintené (szolidaritási sztrájkban is csak 11% venne részt).”

35. sz. grafikon Részt venne-e Ön munkavállalói sztrájkban?



A hivatkozott kutatás háttér tanulmánya az elzárkózás tekintetében fennálló összefüggések között megemlíti, hogy az elzárkózási ráta igen magas a néhány fős munkaszervezeteknél, a mezőgazdaság, és különösen a humán szolgáltatás területén tevékenykedő cégek körében. Fokozott konfliktus- okozó hajlam (mely nagyban összefügg a konfliktus- okozó képességgel) mutatkozik a szállítás, posta, távközlés és raktározás szférájában. Néhány függvény szerű összefüggés is mutatkozik az elzárkózás/részvétel dimenziójában. Ezek a következők: annál nagyobb a hajlam a sztrájkban való részvételre, minél nagyobb méretű a cég, minél rosszabb a háztartás anyagi helyzete, minél régebben dolgoznak a cégnél, minél elégedetlenebbek a munkarenddel, az anyagi megbecsültséggel, az erkölcsi megbecsültséggel, a béren kívüli juttatásokkal és a munkahelyi légkörrel.¹⁸

A kutatás másik, a témakört érintő hipotézise az volt, hogy a felmérés készítői feltételezték, hogy a munkavállalók többsége nyitott az érdeksérelmek kollektív (végső esetben sztrájk útján történő) orvoslására. „Először is nagy meglepetést jelentett számunkra, hogy a munkavállalóknak mindössze harmada tudott arról, hogy a munkavállalói sztrájk lehetőségét a jogi szabályozás az utóbbi években nehezítette (18%-uk egyenesen úgy tudja, hogy könnyítette!). Szintén ellentétes várakozásainkkal, hogy a munkavállalóknak csak alig több mint fele (54%-a) tartja elfogadhatónak, hogy a dolgozók érdekeik védelme céljából – végső esetben – sztrájkhoz is folyamodhassanak.” Ezt az arányt igen jól kontrasztolja, hogy a munkavállalói sztrájk akceptálhatósága még a munkaadók körében is magasabb (57%) ennél. „Nagy valószínűséggel az lehet a magyarázat, hogy amíg a munkavállalók a sztrájkra, mint kockázati tényezőre gondolnak, addig a munkáltatók – mivel biztonságban érzik magukat, s nem érzékelnek sztrájkfenyegetettséget – nem tényleges veszélyként, hanem a jog által is elismert elméleti lehetőségként számolnak vele.” Magában egy sztrájkban egyébként a munkavállalóknak 57%-a semmiképpen sem venne részt, egyharmaduk (32%) csak öt közvetlenül érintő ügyben, az ún. szolidaritási sztrájkra csak 11%-uk mutatkozik hajlandónak.¹⁹

¹⁸ LIGA (TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001) i. m. 78. o.

¹⁹ LIGA (TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001) i. m. 9. o.

3. A SZTRÁJKTÖRVÉNY 2010-ES MÓDOSÍTÁSÁNAK FOLYAMATA

A 2010-es országgyűlési választáson a FIDESZ-KDNP kétharmados, „alkotmányozó” többséget szerzett. Korábban, egyfajta politikai konszenzus hiányában lehetetlen küldetés volt a sztrájk törvény esetleges módosítása, a jobbközép kormánykoalíció néhány hónappal a kormányalakítást követően élt ezzel a lehetőségével. Az alábbiakban ennek folyamatát tekintem át.

3.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

Az Alkotmánybíróság sztrájkjoggal kapcsolatos „gyakorlatát” áttekintve (673/B/1990, 88/B/1999) az alkotmányos védelem szintjében a határozatok tulajdonképpen ellentmondásosak.²⁰ A 673/B/1990. sz. határozat indokolása (az igazságügyi dolgozók sztrájkjogának tiltásával kapcsolatban) közvetve még arra utal, hogy az AB a sztrájkhoz való jogot alapjognak tekinti, s mint ilyet, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének²¹ védelme alá vonta. Ezzel szemben a 88/B/1999. AB határozat (ahol az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e alkotmányos indoka annak, hogy a Sztrájk törvény a fegyveres erőknél, a fegyveres testületnél és a rendészeti szerveknél megtiltja a sztrájkot) már szakít ezzel a felfogással²² és az indokolás szerint abból, hogy az Alkotmány 70/C. (2) bekezdése szerint a sztrájkhoz való jogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni, az következik, miszerint a sztrájk jog nem alanyi természetű alapjog (melynek gyakorlása és érvényesülése bizonyos normatív korlátokon belül gyakorlatilag a jogalany elhatározásán múlik), így nem vonatkozik erre az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt védelem sem, ezért a törvényhozó az alapjogokénál szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik e sajátos alkotmányos jog korlátozására.²³ Ebből arra a következtetésre is lehet jutni, hogy az 1990-ben született határozattal ellentétben nem a „szükségességi-arányossági” tesztet kell alkalmazni.

²⁰ Az Alkotmánybíróság sztrájkjoggal kapcsolatos megállapításai a következők (Dr. Zeller Judit és Dr. Láposy Attila - *Húsz éves a sztrájk törvény* című AJBH kiadvány, 2. o. megállapításai)

- az állam a sztrájkhoz való joggal kapcsolatban nagyfokú szabályozási autonómiával bír, ami kiterjed mind a sztrájk jog korlátozására, mind az intézményvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeire is;
- sajátos alapjog-korlátozási szisztéma érvényesül: a sztrájkhoz való jog korlátozásának alkotmányossága csak akkor vizsgálható a szükségességi-arányossági teszt keretében, ha a jogalkotó a sztrájkhoz való jogot (egy meghatározott alanyi kör vonatkozásában) teljes mértékben elvonná;
- a sztrájkhoz való jognak, mint szociális jognak kiterjedt objektív intézményvédelmi oldala van: az államnak szervezeti és jogi oldalról is biztosítania kell a joggyakorlás tényleges feltételeit, kereteit.

²¹ „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelesegekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

²² „[...] mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján a sztrájk jog egy olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, „az ezt szabályozó törvény keretei között” gyakorolható. Az Alkotmány e szabályozási módjából következően a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. A sztrájk jog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így a sztrájk jog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájk jog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli. Abból, hogy sztrájk jog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájk jog gyakorlásának feltételeit, a sztrájk jog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.”

²³ Rácz Zoltán. i. m. 573. o.

3.3. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG GYAKORLATA – BIZONYTALANSÁGOK A KÖTELEZŐEN NYÚJTANDÓ SZOLGÁLTATÁSOKRÓL

A Sztrájk törvény talán legnagyobb vitákat kiváltó rendelkezése a „még elégséges szolgáltatás” biztosításához kapcsolódott.²⁴ A törvény megszületésekor úgy rendelkezett, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál a sztrájkjog csak úgy gyakorolható, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértékét és feltételeinek meghatározását a jogalkotó a sztrájkban érintett felek megállapodására bízta. A törvény indoklása szerint a javaslat korlátozni kívánta a sztrájkjog gyakorlását azoknál a munkáltatóknál, amelyeknek működése a társadalom alapvető érdekeiben elengedhetetlen. Ilyenként említette a közforgalmú közlekedést, energiaszolgáltatást, távközlést, azzal, hogy a felsorolás példálózó jellegű, adott esetben egyéb tevékenységet (pl. óvodáskorúak, tanulók felügyeletét) is e körbe kell sorolni. Ennek alkalmazása azonban további bizonytalanságokat hordozott.

A megállapodás hiánya a munkavállalók sztrájkba lépését nem akadályozta meg, és a Legfelsőbb Bíróság egyik 1991-es eseti döntése alapján nem szolgálhatott a sztrájk jogellenességének megállapításának alapjául sem. Ezt erősítette meg jóval később az EBH2008/1814. számú határozat is, amely szerint a kollektív szerződés a sztrájk törvénnyel ellentétesen nem írhatja elő, hogy sztrájk jogszerűen csak a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodás esetén tartható.

3.4. A „GÖRDÜLŐ SZTRÁJK” PROBLEMATIKÁJA

Furcsa gyakorlatot alakított ki a 2008-2009-es években a Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete (VDSzSz) az ún. „gördülő” sztrájkok magyarországi „feltalálásával”. Ennek lényege, hogy a már megkezdett sztrájkot a sztrájkot szervezők időről időre megszakítják (felfüggesztik), majd egy későbbi időpontban tovább folytatják. A megszakítás önmagában nem tesz jogellenessé egy sztrájkot, de természetesen itt sem kerülhető ki a sztrájkjoggal visszaélés tilalma, és a sztrájk alatt is együtt kell működnie a feleknek. Jogszerűnek minősülhet tehát a sztrájk, ha a felfüggesztésre éppen a békés és lehetőleg gyors rendezés érdekében kerül sor, mintegy „gesztusként” a sztrájkolók részéről.

A gördülő sztrájkok sorozata azonban nem csak jogi szempontból vetett (és vet fel a mai napig) érdekes kérdéseket. A társadalmi megítélése érezhetően negatív volt (és amit a vasutasok – nem utolsósorban a szakszervezetek megosztottságának is köszönhetően – sem támogattak egységesen, hiszen a sztrájk a végére egész egyszerűen kifulladt).

3.5. A SZTRÁJKJOGI MŰHELYVITA

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008 őszén egy átfogó, a sztrájkjog alapjogi szempontjait feltáró projektet indított. Ennek indokát az akkoriban zajló, jelentős tömegeket érintő – elsősorban közlekedési (különösen a fent említett „gördülő”) – sztrájkok következtében kibontakozó jogi, szakmai és társadalmi vita adta (melynek végén indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a jogalkotó mulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett

²⁴ Lásd bővebben: Edit Kajtár – Attila Kun Right to Strike in a Changing Regulatory Environment, *Pázmány Law Working Papers*, 2013/03, 8. o.

elő, és határozatban hívja fel feladatának mielőbbi teljesítésére). Ennek a vizsgálatnak (és a problématerkép kialakításának) az egyik kezdőpontját az ombudsmanhoz érkezett állampolgári panaszok adták, melyekre részben ráépülve és kiegészítő jelleggel kezdődtek meg párhuzamosan az átfogó, hivatalból indított sztrájkjogi vizsgálatok. December 12-én sztrájkjogi műhelyvitára is sor került, melynek során a közszolgáltatási tevékenységet folytató munkáltatókat érintő sztrájk kérdése is több vonatkozásban napirendre került.²⁵

A vita során három alapvető nézet került felszínre az elégséges szolgáltatás szabályozásával kapcsolatban. Berki Erzsébet munkaügyi kapcsolatok szakértője álláspontja szerint az elégséges szolgáltatásról megállapodást kellene kötni.²⁶ Az erre irányuló tárgyalások során a felek kölcsönös ajánlatot tennének egymásnak, azaz kidolgozott megoldással rendelkeznenek a szolgáltatás szintjére. Ha egy jogszabályban megszabott határidőig (a sztrájk bejelentése után, illetve a sztrájk előtt) nem jön létre a megállapodás, úgy a problémával döntőbíróshoz kellene fordulni, amely a végső ajánlat módszerét alkalmazva kötelező hatállyal döntene.

Figyelemre méltónak és a problémákra részletesen rávilágítónak tartom Lőrincz György érvelését is, aki a korábban hivatkozott előadásában részletesen felidézte a törvény megszületése körüli vitákat, utalva a módosítás idején felmerülő álláspontokra. Ezek a következők:

- A sztrájkjog jogosultjainak precízebb meghatározása (elsősorban a Munka törvénykönyve kollektív munkaügyi vitára vonatkozó szabályainak módosításával).
- Konkrétabb rendezésre lenne szükség a munkáltató eszközeinek a sztrájk okozta hátrányok korlátozásának kiküszöbölésére, a nem szakszervezet által kezdeményezett sztrájk tekintetében az egyeztetés lefolytatásával kapcsolatos háttérszabály hiányára (mely a gyakorlatban különösebb gondot eddig nem okozott).
- A még elégséges szolgáltatás megállapításával kapcsolatban kritika alá vonja mind a törvényi százalékos meghatározást (melyek oszthatatlan szolgáltatásoknál optimálisan nem alkalmazhatóak), mind a döntőbírói megoldást (melyben lát rációt, ugyanakkor felteszi a kérdést, hogy „*Mi a helyzet akkor, ha a felek a döntőbíró személyében sem tudnak megegyezni, amire az ilyen jellegű viták során igen nagy esély van?*”). Véleménye szerint már nincs meg a társadalomban az az erős önszabályozó jelleg, amely még a rendszerváltás idején megvolt, ezért végső következtetésként naivitásnak tartja azt, hogy a természetes társadalmi folyamatokra bizzuk a regulációt.²⁷

Berke Gyula és Kiss György a műhelyvitához kapcsolódóan megjelent tanulmányukban²⁸ – a Berki Erzsébet által felvázolt megoldáshoz képest – más álláspontot foglaltak el. Azt javasolták ugyanis, hogy az egyes közszolgáltatásokat szabályozó törvényeknek volna célszerű rendelkezniük legalább az elégséges szolgáltatás alapvető kérdéseiről.

²⁵ A vitához kapcsolódó tanulmányokat közli a PMJK 2009. 1. és 2009. 2. száma. A projekt összefoglalása: Sztrájkjogi projekt (Szerk: Zemplényi Adrienne), *ÁJOB Projektfüzetek 2010. 4. sz.*

²⁶ Berki Erzsébet: Az elégséges szolgáltatás problémája, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009. április. 118. o.

²⁷ Lőrincz György, i. m. 57. o.

²⁸ Berke Gyula-Kiss György: A sztrájk korlátozása közüzemeknél és stratégiai vállalatoknál, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009. 2. sz. 29. o.

3.6. A „KARA-KONTUR” TÖRVÉNYMÓDOSÍTÁSI JAVASLAT

A jogalkotó a 2010. évi CLXXVIII. törvénnyel lényegében az utóbbi megoldást fogadta el.²⁹ Az előterjesztő a törvényjavaslat expozéjában úgy fogalmazott, hogy az indítvány tiszteletben tartja a sztrájkhoz való jogot, nagyobb biztonságot nyújt a társadalom számára, és csökkenti a jogbizonytalanságot. A javaslat indoklása emellett kitér arra (*a később bővebben elemzett problémára*), hogy a munkaügyi bíróság eljárásának rövid határidői³⁰ biztosítják, hogy a bírósági eljárás időtartama ne lehetetlenítse el a sztrájkjog gyakorlását.

Az ellenzéki pártok (az MSZP, az LMP és a Jobbik) vezérszónokai is úgy vélekedtek, hogy alkotmányos aggályokat vet fel a sztrájkhoz való jog korlátozása, továbbá kifogásolták a javaslat körülményeinek a tárgyalását is, beleértve a törvényjavaslat előtti egyeztetés hiányát.

3.7. A SZOCIÁLIS PARTNEREK REAKCIÓJA

A szakszervezetek élesen bírálták a Sztrájktörvény módosítását. A kritika elsősorban az egyeztetés teljes hiányára irányult. Az Országos Érdekegyeztető Tanács felszámolásának időszakában nem volt makroszintű érdekegyeztetés, így a szakszervezetek informális úton és a sajtóból értesültek a tervezett változásokról. Jól jellemzi a helyzetet, hogy a törvényjavaslat elfogadása előtt néhány nappal az egyik szakszervezeti konföderáció, a Munkástanácsok Országos Szövetsége (MOSZ) kiadott egy közleményt, amelyben örömmel fogadták azt a kormányzati álláspontot, miszerint nem tervezik szűkíteni a sztrájkjogot, vagyis „nem került be a döntéshozatali eljárásba az a bizottsági ajánlás,³¹ amely a szervezkedés szabadságának otromba korlátozását tűzte ki célul, és jelentősen szűkíteni szándékozott a sztrájktörvény és a Munka törvénykönyve egyes szakszervezeti jogokról szóló passzusait.” Palkovics Imre elnök véleménye szerint egyes Kormányhoz közel álló gazdasági, munkáltatói körök részéről a sztrájkjog gyakorlásának még radikálisabb korlátozása is felmerült igényként, aminek több ponton sikerült gátat szabni, bár formális egyeztetésekre nem került sor.

A többi szövetség sem szervezett semmilyen megmozdulást a törvény elfogadásának időszakában (megjegyzendő ugyanakkor, hogy a „médiatörvény” elfogadása is erre az időszakra esett, amely körül kialakult vita „elnyomta” a Sztrájktörvény módosítását, ami nehéz

²⁹ Kara Ákos és Kontúr Pál kormánypárti képviselők önálló indítványaként betervezték és 2010. XII. 23-án elfogadott (258 igen, 112 nem 0 tartózkodás) T/2036 számú törvényjavaslata. A 2010. évi 201. számú Magyar Közlönyben 2010. december 30. (csütörtök) napján történt kihirdetéssel a hatályba léptetése is megtörtént.

³⁰ 5. § (1) A sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének (3. §) megállapítását az kérheti, akinek a jogszerűség vagy a jogellenesség megállapításához jogi érdeke fűződik. A kérelmet a kérelmező székhelye (lakhelye) szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bírósághoz kell benyújtani. Ha a sztrájk jogszerűségének, jogellenességének megállapításánál több közigazgatási és munkaügyi bíróság is érintett, a kérelem elbírálására a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az illetékes.

(2) A közigazgatási és munkaügyi bíróság öt munkanapon belül, nem peres eljárásban, szükség esetén a felek meghallgatása után dönt. A közigazgatási és munkaügyi bíróság határozata ellen a közléstől számított öt napon belül fellebbezésnek van helye. A fellebbezést az ügy összes iratával együtt a beérkezése napján fel kell terjeszteni a másodfokú bírósághoz.

A másodfokú bíróság öt munkanapon belül dönt.

³¹ Egy, a Népszabadság birtokába került korábbi verzió szerint a módosítás ellehetetlenítette volna a főállású, tehát a munkáltató által fizetett szakszervezeti tisztségviselőket is, és megakadályozta volna, hogy a szakszervezeti tagdíjakat a tagok fizetéséből automatikusan vonják le. A benyújtott javaslatban azonban ezek az ötletek nem szerepelnek.

helyzetbe hozta az érdekvédőket), így elsősorban közleményekben³² reagáltak, felhívva a figyelmet a várható „veszélyre.” Ezt Pataky Péter, a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének elnöke elsősorban taktikai megfontolásokkal („előre elkezdtünk kiabálni az erősen aggályos módosítási tervek ellen, épp azért, hogy be se nyűjtsák”) – indokolta, korábbi véleménye szerint „nincs különösebb baj” a sztrájk törvénnyel, a jórészt közszolgáltatásokkal kapcsolatos problémák megoldását éppen ezért nem a törvényhozás, hanem a megfelelő hozzáállás, a tolerancia és munkakultúra területén kell keresni.³³

A hat szakszervezeti konföderáció³⁴ később közös álláspontra helyezkedett, tiltakozva a módosítás ellen, amit úgy értékelték, hogy nincs összhangban az ILO egyezményekkel, az Európai Szociális Kartával és az Alkotmánnyal sem. Javaslatuk – Berki Erzsébet elképzeléséhez hasonlóan – a döntőbíráskodás bevezetéséhez kapcsolódnak, amihez a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat (MKDSZ) eljárási szabályait ajánlották.

További, gyakran hangoztatott kritikája a szakszervezeteknek, hogy a Sztrájk törvény módosítása során a törvényalkotó a jogellenesség meghatározását két ponttal kiegészítette. Ennek értelmében a sztrájk akkor is jogellenes, ha a munkáltató és a munkavállalók nem működnek együtt egymással, illetve, ha visszaélnék a sztrájkjoggal. A törvény azonban nem ad semmilyen útmutatást arra (erre vonatkozó bírói gyakorlat pedig még nem alakult ki), hogy pontosan mit is kell érteni a sztrájkjoggal való visszaélés, illetve az együttműködési kötelezettség hiánya alatt. Ez tehát a sztrájkot szervezők, illetve az abban résztvevők számára egy nagyon veszélyes gumiszabály (a bírói gyakorlat alakíthatja ki gyakorlati értelmezését). A szakszervezetek a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumában jelenleg is zajló „egyeztetések” során azt kérik, hogy a jogellenes sztrájk esetkörei közül kerüljön hatályon kívül helyezésre, hogy a sztrájk jogellenes, ha a Sztrájk törvény 1. § (3) bekezdésébe³⁵ ütközik.

A szakszervezetek emellett kiemelték, hogy továbbra is megoldatlan a Kormány és a köztisztviselői szakszervezetek között 1994-ben létrejött megállapodáshoz való csatlakozás lehetősége is (*ennek elemzése a későbbiekben*), amely miatt egyes köztisztviselők sztrájkjoga jelenleg súlyos sérelmet szenved, továbbá elfogadhatatlan, hogy általánosságban tiltja a sztrájkjogot minden, a rendvédelmi szerveknél és fegyveres testületeknél foglalkoztatott dolgozó számára, függetlenül azok munkakörétől, munkafeladataitól. Az ombudsman vizsgálata során ezzel egyetértett, és azóta is többször jelezte ezt a problémát.

A munkáltatói szervezetek az említett sztrájkjogi műhelyvitát követően javasolták a Sztrájk törvény módosítását. A Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége (VOSZ) annak érdekében kezdeményezte a Sztrájk törvény módosítását, hogy biztosan hozzáférhetővé váljanak az alapvető közszolgáltatások. Ennek során kiemelték: „nem a törvény egyoldalú szigorítását, a munkavállalói jogok csorbítását szorgalmazzák, hanem tisztázni akarják a törvény előírásait, a vitában álló felek kötelezettségeit és jogait.”³⁶ A közszolgáltatások területén erőteljes jelenléttel bíró Munkáltatók és Gyáriparosok Szövetségének alelnöke már erőteljesebben fogalmazott: „a jelenlegi Sztrájk törvény teljesen alkalmatlan arra, hogy

³² „A LIGA Szakszervezetek számára elfogadhatatlan, hogy a kormány ismét egyéni képviselői indítványok mögé bújva változtat meg kétharmados törvényeket, miközben teljes mértékben kerüli az érintettekkel való egyeztetés látszatát is. A Sztrájk törvénybe való ad hoc belenyúlás újabb ékes példája annak, hogyan kell szakmaiatlan és következtetésképp végrehajthatatlan törvényt alkotni.”

³³ Pataky Péter nyilatkozata: Magyar Távirati Iroda (MTI), 2010. január 14.

³⁴ Autonóm Szakszervezetek Szövetsége, Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés, LIGA Szakszervezetek, Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, Munkástanácsok Országos Szövetsége, Szakszervezetek Együttműködési Fóruma.

³⁵ „A sztrájk jog gyakorlása során a munkáltatóknak és a munkavállalóknak együtt kell működni. A sztrájkjoggal való visszaélés tilos.”

³⁶ VOSZ közlemény, Magyar Távirati Iroda (MTI) 2010. január 14.

„normális mederben” tartsa a munkabeszüntetéseket, a szakszervezetek pedig – a szabályozás hiányát kihasználva – állampolgári, fogyasztói, valamint tulajdonhoz való jogokat sértenek.”³⁷ Igaz, a Sztrájtörvény módosítását a munkáltatói szövetségek nyilvánosan nem üdvözltek, de érezhető elégedettséggel vették azt tudomásul.

3.8. AZ ALAPTÖRVÉNY SZTRÁJKFELFOGÁSA

Rác Zoltán szerint gyökeres változást hozott a sztrájkjog, mint alapjog megítélésében az Alaptörvény elfogadása.³⁸ A XVII. cikk (2) bekezdése alapján „Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek vagy munkabeszüntetést tartsanak”. A szabályozási tárgy jelentőségének csökkenését jelzi, hogy megszűnt a törvény kétharmados jellege.

A munkabeszüntetés kifejezés a bírói gyakorlat alapján az egyéni sztrájk lehetővé tételét sugallaná, azonban a munkavállalók többes számú megnevezése alapján, valamint az Sztv. értelmezésével összhangban továbbra is irányadó, hogy olyan közösen gyakorolható jogról van szó, mely a munkavállalókat, mint individuumokat kollektíven illeti meg,³⁹ szemben a szolidaritási sztrájjal (*lásd később*). A munkavállalók, mint alanyi kör a lengyel szabályozás miatt került be a törvénybe 1989-ben, okulva a Szolidaritás politikai szervezet megjelenése miatti anomáliákra.

Nyelvtani (szó szerinti) értelmezés szerint felmerülhet, hogy munkáltatói oldalról is elismerést kaphat a munkabeszüntetés (kizárás, lock out) lehetősége a jövőben, ezt az állítást viszont többen vitatják (*lásd Berke Gyula és Jakab András érvelését*).⁴⁰ Én magam az utóbbi érvelési logikát fogadom el.

³⁷ Rolek Ferenc nyilatkozata: Magyar Távirati Iroda (MTI) 2010. január 14.

³⁸ Rác Zoltán i. m. 575. o.

³⁹ Rác Zoltán. i. m. 570.o.

⁴⁰ Ezt az állítást sokan vitatják, ahogy Rác Zoltán idézett tanulmányában is megjelenik: „a munkáltatót terhelő foglalkoztatási kötelezettség miatt nincs lehetőség a munkavállalók munkavégzésének erőszakos eszközzel történő megakadályozására”. Az új Alaptörvény valószínűleg emiatt szándékosan kerüli a sztrájk kifejezésének használatát, és helyette a fenti okok miatt épült be a munkabeszüntetés fogalma. Találkozunk olyan véleménnyel (Berke Gyula), amely szerint a jogalkotót nem vezérelte az Alaptörvény megfogalmazásakor a kizárás intézményének alkotmányjogba történő beépítése. Egy ezt megerősítő másik álláspont (Jakab András) szerint a jogalkotó azért nem gondolhattott a munkáltatókat megillető kizárás intézményének ezen szöveggel történő szabályozására, mert az EU Alapjogi Charta mintául szolgáló, nem magyar nyelvű szövegei egyértelművé teszik, hogy itt kifejezetten a munkavállalói munkabeszüntetésről (sztrájkról) van szó, csak az ilyen jellegű munkamegtagadás részesül alkotmányos védelemben.

4. SZTRÁJK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TERÜLETÉN

4.1 A „MÉG ELÉGSÉGES” SZOLGÁLTATÁS KÉRDÉSEI

A Sztrájk törvényt módosító törvény az elégséges szolgáltatás meghatározásának új metódusát alakította ki 2010. december 31. napi hatállyal. A módosítás alapján a korábbi szöveghez képest törlésre került, hogy a még elégséges szolgáltatásról történő megállapodás a mértéket és a feltételeket érintően a felek közötti előzetes egyeztetés tárgyát képezi. A törvény új bekezdésekkel egészült ki, aminek értelmében – radikális változást hozva a korábban kialakult gyakorlattal szemben – az elégséges szolgáltatást a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatók esetében törvény állapíthatja meg.⁴¹ A módosítás értelmében, ahol nincs „ágazati” jogszabályban lefektetett szabályozás a még elégséges szolgáltatás mértékéről, ott a bíróság dönthet. A feleknek kell(ene) megállapodniuk a sztrájkot megelőző egyeztető eljárás során, megállapodás hiányában pedig bármely fél kérelmére a bíróság állapíthatja meg a még elégséges szolgáltatások mértékét és annak feltételeit. A módosítás teljesen szakít a korábbi konstrukcióval: ha sem törvény, sem a felek megállapodása, sem pedig jogerős bírói határozat a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről nem rendelkezik, jogszerű sztrájk nem tartható.

A döntések elhúzódnak, így igyekeznek meggátolni, hogy a bíróságoknak öt munkanapon belül nem peres eljárásban kell az ügyet elbírálniuk, s csak szükség esetén hallgatják meg a feleket. A határozat ellen ötnapos fellebbezési határidő biztosított, melyről a másodfokú fórum szintén öt munkanapon belül határoz. A kérelem elbírálására a kérelmező székhelye (lakhelye) szerinti munkaügyi bíróság rendelkezik illetékességgel, amennyiben több munkaügyi bíróság is érintett, a kérelem elbírálására a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az illetékes.⁴²

Az eljárási szabályok értékeléseként elmondható, hogy azok nehezen illeszthetők be a hazai munkajogi szabályozás dogmatikájába, ugyanis a munkaügyi bíróságok tradicionálisan munkaügyi jogvitákban jogosultak eljárni.⁴³ A munkaügyi jogvita lényege, hogy a jogszabályok, valamint a már meglévő kollektív szerződésből vagy üzemi megállapodásból származó igények érvényesítésére vonatkozik. A minimális közszolgáltatás megállapítása során érdekvitáról van szó (bár maga ez az állítás is vitatható, mivel az, hogy a kérdés egy érdekvita körülményeként alakul ki, még nem feltétlen jelenti azt, hogy ez is érdekvita lenne), ezért meglehetősen nehezen értelmezhető helyzetet teremt a Sztrájk törvény, amikor a hagyományosan jogvitákban eljáró bíróságokra telepíti e kérdésben a döntési kötelezettséget. Az eljáró bírák – a kellő ismeretek hiányában – így igen lassan döntenek (az egyébként rövid eljárási határidők ellenére is elhúzódhatnak az eljárások). „Egymásnak ellentmondó, hogy a munkaügyi érdekviták rendezésére kizárt a bírói út, azonban a sztrájk csak érdekvita esetén vehető igénybe, ezért olyan ügyben kell a bíróságnak eljárnia, amelyben egyébként kizárt az eljárása. Ebből következően a jogvita elbírálásakor kialakult gyakorlat jellemzőinek fog megfelelni az eljárás, ezért a dogmatikai különbségtételek elmosódnak.”⁴⁴ Nem hiába merül fel alternatív javaslatként a döntőbírói megoldás alkalmazása, az eljárás jelenlegi szabályozása viszont alapvető hiányosságokban szenved. A döntőbírói eljárás ugyanis csak szűk körben

⁴¹ Sztrájk törvény 4. § (3)–(4) bek.

⁴² Sztrájk törvény 4. § (4) bek. és 5. § (1) bek.

⁴³ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 285. §.

⁴⁴ Ajtay-Horváth Viola: Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. *De iurisprudentia et iure publico*, VII. évfolyam, 2013/2. szám, 14. o.

kötelező, végrehajtására nincs jogi biztosíték (noha a döntőbíró döntése a törvény szerint kötelező, bírósági felülvizsgálata sem biztosított), az eljárási szabályok pedig teljesen hiányoznak (ki lehet döntőbíró, milyen eljárásban kell a döntést meghoznia, stb.).

Előremutató viszont a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának 2013-ban született véleménye a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről, többek között a még elégséges szolgáltatással kapcsolatban.⁴⁵ A vélemény természetesen nem helyezi „új alapokra” a sztrájkjogot, viszont összegzi az elmúlt évek bírói gyakorlatát. Elősegíti az ítélkezési gyakorlat egységesítését, amely így nagy segítséget jelenthet az alsóbb fokú bíróságokra. A kollégiumi vélemény tartalmazza, hogy a „sztrájkjog gyakorolhatósága tekintetében a konkrétan megfogalmazott egyes sztrájkkövetelések alapján lehet dönteni. Amennyiben valamely követelés tekintetében megállapítható, hogy az a sztrájkot kezdeményezők gazdasági és szociális érdekei biztosítására irányul és a sztrájkot a törvény kifejezetten nem tiltja, a sztrájkjog a munkavállalókat megilleti.”

A sztrájkjog tehát leszűkítve nem értelmezhető, és ha törvény kifejezetten nem tiltja, nem is korlátozható. A legnagyobb „problémák” a még elégséges szolgáltatás mértékével kapcsolatban jelentkeztek, a kollégiumi vélemény szerint a még elégséges szolgáltatás körüli vitával sem lehet húzni az időt. Ha a felek között nincs megegyezés, a „még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a közigazgatási és munkaügyi bíróság a felek által megtett ajánlatok mérlegelésével, az egyik fél által tett végső ajánlat elfogadásáról rendelkező határozat meghozatalával dönthet”. Erre a bíróságnak öt napja van, és a fellebbezést is ugyanennyi idő alatt kell elbírálni. Vagyis: a felekre bízzák, hogy tegyenek „komoly, szakmailag alátámasztott” és felelős ajánlatot, és a bíróság majd ez alapján tesz pontot az esetleges parttalan viták végére (a végső ajánlat döntőbíráskodási módszeréhez hasonlóan).⁴⁶

Az ágazati törvényekben szabályozott mérték⁴⁷ (egyelőre ez csak két területen van jelen: posta és személyszállítás) is komoly kritika tárgyát képezi. A meghatározott 66, illetve 50%-os szint olyan magasan szabja meg a nyújtandó szolgáltatás volumenét, hogy az a sztrájkot gyakorlatilag észrevehetetlenné teheti (lásd az MVK-nál tartott munkabeszüntetés tapasztalatait).⁴⁸ Ez a kötelezően biztosítandó szolgáltatási szint más országokkal való összehasonlításban, a nemzetközi joggyakorlatban is rendkívül magasnak számít.

Romániában a 2011-ben elfogadott szociális párbeszédéről szóló törvény 205. szakasza sorolja fel az összes olyan közszolgáltatási területet, ahol a sztrájk megengedett, de a sztrájkot szervezőknek szükséges a szolgáltatások maximum egyharmadát nyújtani (ezek: az egészségügyi intézmények, a szociális intézetek, a telekommunikáció, a közmédia, a közlekedési szolgáltatás, a vasút, a köztisztaság területei, a lakossági gáz, áram, fűtés és víz ellátása). A jogszabály 206. szakasza a szolgáltatás legalább egyharmadának biztosításáról szól

⁴⁵ 1/2013.(IV.8.) KMK vélemény a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről.

⁴⁶ A KMK vélemény emellett kiemeli, hogy „(...) a még elégséges szolgáltatás mértéke és feltételei megállapítása iránti és a sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének megállapítása iránti nem peres eljárás egymástól független, önálló kérelemmel kezdeményezhető, illetve, hogy (...) egyik eljárás sem minősül a másik eljárás előfeltételének. A sztrájk megtarthatósága érdekében a még elégséges szolgáltatás mértéke és feltételei megállapítására irányuló, előkérdésként erre irányuló kérelem hiányában nem kell a tervezett sztrájk jogszerűségét, illetve jogellenességét vizsgálni.”

⁴⁷ 2012. évi XLI. törvény 39.§; 2012. évi CLIX. törvény 34. §.

⁴⁸ „A sztrájk egyáltalán nem zavarta meg Miskolc életét, nyugalom van a városban, a közlekedés zavartalan, megfelelő a járatusűrűség.” Lásd: http://www.ma.hu/belfold/273886/Miskolci_sztrajk_Zavartalan_a_kozlekedes

az országos energiarendszer és a nukleáris egységek szektoraiban, azzal együtt, hogy nem veszélyeztethetik az életet, testi épséget és az üzemek berendezéseinek biztonságát.⁴⁹

4.2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS A LAKOSSÁGOT ALAPVETŐEN ÉRINTŐ SZOLGÁLTATÁSOK KÖRÉNEK MEGHATÁROZÁSA

Az egyik fő probléma és dogmatikai nehézség maga a közszolgáltatások körének és azok fogalmának megfelelő behatárolása és meghatározása.⁵⁰ A közszolgáltatás fogalmának értelmezéseit és azok körét az egyes tudományterületek eltérő szempontok szerint vizsgálják (közgazdaságtudományi, szociológiai, jogtudományi, közigazgatás-tudományi stb.). Szűkebb megfogalmazás szerint értjük ez alatt mindazon – állami vagy magánszemélyek által nyújtott – szolgáltatást, amely a lakosság széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú, közhatalmi aktusának. Tételes jogi definíciót nem ismerünk. A fentebb hivatkozott Kúriai KMK véleményt érdemes itt is megemlítenünk: „annak megítélésekor, hogy mely tevékenység, szolgáltatás minősülhet alapvető szolgáltatásnak, a munkáltató saját vagyonvédelmén és gazdasági érdekein túlmutató, a lakosságot közvetlenül és súlyosan érintő szempontokat lehet értékelni.”

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) Egyesülési Szabadság Bizottság értelmezése szerint a közszolgáltatásban foglalkoztatottak kategóriába tartozik többek között nemzeti vállalat illetve állami szerv alkalmazottja, a nemzeti rádió, illetve televízió munkatársai, a tanárok, a posta és a telekommunikációs szolgálat alkalmazásában állók.⁵¹

Berke Gyula egy 2012-es német tervezetet ismeret, amely a közszolgáltatási tevékenységet érintő munkaharc tárgyában született.⁵² A tervezet a tárgykör törvényi szabályozásának központi kérdésévé teszi annak hatályát. Annak meghatározását nem pusztán jogtechnikai problémaként értékeli, sokkal inkább politikaiként. Ez a tervezet tételes felsorolást tartalmaz a tárgyalt kérdésben, az alábbi ágazatokat (szolgáltatásokat) megjelölve. A tevékenységek meghatározása taxatív felsorolással történt, csak azokat megkísérelve bevonni a törvény hatálya alá, amelyek napjaink gazdasági és társadalmi viszonyai között valóban az ún. alapvető közszolgáltatások körébe tartoznak (a gazdaság és társadalom mindennapi működésének alapfeltételeit biztosítva). Ezek a következők: orvosi és gondozási (ápolási) tevékenység, energia- és vízellátás, tűzoltás, temetkezés és hulladékeltakarítás (köztisztaság), katonai védelem és belbiztonság, közlekedés, nevelés és gyermekgondozás, kommunikációs infrastruktúra biztosítása, készpénzzel való ellátás és a fizetési forgalom lebonyolítása.

A hazai szabályozás a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatóként jelöli meg a közforgalmú tömegközlekedés és távközlés terén működő, továbbá az áram, a víz, a gáz

⁴⁹ Maria Mihaela Darla (szociológus, Cartel Alfa) – kérdésemre feltett válaszai alapján. Social Dialogue Act 62/2011.

⁵⁰ A kérdés száz évvel ezelőtt is az egyik központi kihívása volt a „megfelelő” sztrájkszabályozás kialakításának, ahogyan azt Ágoston Péter jogtudós a századfordulót követően jegyzett tanulmányában is olvashatjuk. Ágoston Péter: *A sztrájk jogalapja*. Budapest, Magyar Jogászegylet, 1907 (Magyar Jogászegyleti Értekezések 276.).

⁵¹ Kajtár Edit i. m. 39. o.

⁵² Berke Gyula: Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról. *JURA* 2013/2. 164. o.

és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveket.⁵³ E felsorolás – figyelemmel arra, hogy a törvényszöveg „az így különösen” kifejezést használja – csupán példálózó jellegű.⁵⁴

Kérdésként merülhet fel, hogy lehetséges-e megalkotni egy mindenre kiterjedő zárt katalógust, illetve meddig terjed ki az alanyi kör. Lehet-e „oszthatatlannak” minősíteni ezeket a szolgáltatásokat, illetve hatálya alá tartoznak-e olyan munkavállalók és munkakörök, amelyek csak távoli, áttétes kapcsolatot mutatnak a szolgáltatás nyújtásával. A probléma 2016. márciusban is napirendre került a „vasutassztrájk” meghirdetésével kapcsolatban. A felek között ugyanis kérdéses volt (és a kézirat lezárásáig nem is dőlt el), hogy a menetjegy értékesítés, illetve ellenőrzés bele tartozik-e a még elégséges szolgáltatások körébe, ennek megfelelően az e tevékenységet végző munkavállalók (személypénztárosok, jegyvizsgálók és vezető jegyvizsgálók) sztrájkban való részvétele jogszerűnek minősülhet-e.⁵⁵ Az is felmerülhet kérdésként, hogy egy esetleges zárt katalógus mit tud kezdeni a napjaink világát (és munkaerőpiacát) leginkább meghatározó digitalizáció jelenségével, vagy egy olyan sztrájkjal, amely hatással lehet egy lakosságot alapvetően érintő szolgáltatásra (nem alapvető szolgáltatás időközben lakosságot érintővé válik, például a köztisztaság, szemétszállítás területén). A közszolgáltatások területén egyre erőteljesebb jelenlévő privatizációs folyamat is fontossá teszi a megfelelő elhatárolást.

Kiragadott (de nem elrugaszkodott) „fiktív” példán szemléltetve: egy országos internetszolgáltatónál, amely például kórházi informatikai rendszereket lát el, hol és hogyan szabályozható az a „határ” a sztrájk során, amely már az alapvető közszolgáltatást érinti? Extrém a példa, de kísérletezzünk el a gondolattal, hogy leáll a kórházi informatika, vagy fennakadások lépnek fel, aminek következtében a műszaki berendezéseknél is technikai problémák keletkeznek, végső soron a megbízhatóságot veszélyeztetve. Egy másik példát említve: olyan teherfuvarozási (vagy akár ipari) sztrájknál, ami nem esik a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatások körébe, de nyersanyaggal lát el egy másik olyan szolgáltatót, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, és ennek következtében fennakadások keletkeznek, hogyan lehet határokat szabni az éppen zajló munkabeszüntetésnek? Külön kérdéseket nyit meg az a bizonytalan helyzet, amikor egy sztrájk-követelés több munkáltatót érint, akik között van olyan, amelyik érintett még elégséges szolgáltatás biztosításában és van olyan, amelyik nem. Fel kell mérni azt a problémát is az elégséges szolgáltatás kialakításánál, hogy mi az ami (minimálisan és kötelezően) biztosítandó a közszolgáltatást igénybe vevők ellátásához.

4.3. AZ ÉLET, EGÉSZSÉG, TESTI ÉPSÉG KÖZVETLEN ÉS SÚLYOS VESZÉLYEZTETÉSÉNEK ELKERÜLÉSE – EGY EGÉSZSÉGÜGYI SZTRÁJK PROBLEMATIKÁJA

Az egészségügyi dolgozók akcióképességüket tekintve – a tévhitekkel ellentétben – hazai összehasonlításban igen aktívnak számítanak más munkavállalói csoportokkal összehasonlítva, a rendszerváltozás óta eltelt 25 évben. Nem kifejezetten a sztrájk volt az egyetlen nyomásgyakorló eszköz, gyakran éltek más lehetőségekkel is, akár nem szokványos (esetenként kreatívnak nevezhető) akciókkal, mint például a csoportos felmondások, a

⁵³ Sztrájk törvény 4. § (2) bek.

⁵⁴ Ezért jelentett problémát annak megállapítása, hogy a közoktatás részét képezi-e ennek a körnek, lásd 59. Mpfkv. 636189/2013/2. A másodfokú határozat szerint a pedagógus és az iskola nem kötelezhető elégséges szolgálat teljesítésére, annak biztosítása, megszervezése a tankerület feladata. A bíróság ezért helyt adott a PDSZ álláspontjának, mely tankerületenként egy intézmény kijelöléséről szól.

⁵⁵ 2012. évi XLI. törvény 39. § (7) bek.

felmondó nyilatkozatok „letétbe helyezése”, az önként vállalt túlórák megtagadása, ügyelettel kapcsolatos akciók, túlórásztrájk vagy például a tavalyi évben elhíresült „fekete pólós” tiltakozó akció. Érdekesség, hogy ezek a direkt tiltakozó akciók több esetben nem koordináltan, szakszervezet által szervezve valósultak meg, hanem spontán munkavállalói megmozdulásként. Az egészségügyben működő kamarák aktivitása is egészen változatos, néha hektikus képet mutat; szerveztek tüntetést, részt vettek munkavállalói tiltakozó akciókban is, kormányzati elképzelések elleni megmozdulásokon (pl. a társadalombiztosítás magánosítása ellen) vagy említhetném, hogy napjainkban – nyilatkozataik szerint – az ágazati kollektív szerződés szakmai előkészítésében is részt vesznek.

Az ágazat szakszervezeti „élete” igen aktív. Az ágazati reprezentativitást vizsgálva a „humán-egészségügyi ellátásban” a Magyarországi Munkavállalók Szociális és Egészségügyi Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (MSZ EDDSZ), az ehhez tartozó szakágazatokban, az úgynevezett „egyéb humán-egészségügyi ellátásban” pedig a Mentődolgozók Önálló Szakszervezete (MÖSZ) minősül reprezentatív (10%-os szervezettséget meghaladó) szakszervezetnek. Az Ágazati Reprezentativitást Megállapító Bizottság (ÁRMB) utoljára, a 2014. januári állapotot figyelembe véve 2014. augusztus 27-én tette közzé jelentését (a következő „mérés” 2017-ben lesz). Kissé furcsának hat, hogy a többségében egészségügyi dolgozókat tömörítő Orvosegyetemek Szakszervezeti Szövetsége (OSZSZ) a felsőoktatás területére besorolt reprezentatív szakszervezet (a négy képzést folytató egyetem ide tartozik).⁵⁶

Ha konkrétan, számszerűsítve vizsgáljuk az elmúlt 25 évet, akkor (*Berki Erzsébet munkaügyi kapcsolatok kutató statisztikai alapján*) összesen 95 direkt akció zajlott le a szektorban, egészen pontosan 9 figyelmeztető sztrájk, 8 „rendes” sztrájk, 1 szolidaritási sztrájk, 36 tüntetés, 8 aláírásgyűjtés, 4 önálló petíció és 29 egyéb tiltakozó akció. A sikerességük nem tárgya a jelen írásnak, de mindenképpen jelzi, hogy az egészségügy (és az abban dolgozók) folyamatosan próbálták kikényszeríteni „jogos” követeléseiket.

A sztrájk jogi részére térve, – a közhiedelmekkel ellentétben – szögezzük le tényként: az egészségügyben is lehetséges sztrájkolni, azt nem tiltja semmilyen jogszabály, viszont a gyakorlati megvalósítása nehézkes, ugyanis nincs kialakult gyakorlat a Sztrájk törvény módosítása óta. Hiányzik az átfogó megállapodás a még elégséges szolgáltatásokról (egyedi esetekben általában ügyeleti szintet szoktak biztosítani), de ez intézménytípusonként változó tartalmat jelent (szükségképpen a megállapodás tartalma is intézményenként változó). A munkáltatók (kórházak, egészségügyi szolgáltatók) jelenleg nem érdekeltek a megállapodásban – így marad a bizonytalan bírói út.

Az egészségügyre is igaz a törvénynek az a rendelkezése, hogy annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését nem gátolja. Ennek mértéke pedig nem lehet kevesebb, mint az élet, egészség, testi épség közvetlen és súlyos veszélyeztetésének elkerülése. Mivel valamennyi tevékenység teljes felfüggesztése/szüneteltetése közvetlenül és súlyosan veszélyeztetheti az életet, egészséget és a testi épséget, ezért a teljes, mindenre kiterjedő munkabeszüntetés a gyakorlatban fel sem merülhet (jogellenes sztrájk lenne, és akár a büntetőjogi felelősség sem lenne elkerülhető).

⁵⁶ Jelen van még a „palettán” – a teljesség igénye nélkül – a Független Egészségügyi Szakszervezet (FESZ), az Egészségügyben Dolgozók Független Szakszervezete (EDFSZ), a Magyar Orvosok Szövetsége (MOSZ) és a frissen alakult Rezendensek és Szakorvosok Szakszervezete (ReSzaSz) is.

A sztrájkokkal kapcsolatos, egészségügy területére vonatkozó jogszabályok (a Sztrájk törvényt leszámítva) ugyanakkor nem változtak, ami szintén bonyolítja a helyzetet. Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet meghatározza az egészségügyi szolgáltatás szünetelésének feltételeit. A rendkívüli eseményekkel, katasztrófákkal kapcsolatos bejelentés és adatközlés rendjéről szóló 10/2005. (IV. 12.) EüM rendelet szerint az egészségügyi dolgozók sztrájkja rendkívüli eseménynek minősül.

A (korábbi) gyakorlat szerint,⁵⁷ amennyiben a sztrájk alatti egészségügyi ellátásról az egészségügyi szolgáltató és az érdekképviseltek közötti egyeztetés nem sikerült megállapodni,⁵⁸ és a szolgáltató által javasolt elégséges egészségügyi ellátásban az érdekképviseltek nem hajlandóak közreműködni, úgy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) szakmai felügyeleti jogkörében fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtandó határozatot hozott a minimálisan szükséges és elégséges szolgáltatások biztosításáról. Az ÁNTSZ emellett saját hatáskörben tájékoztatta a lakosságot és azon egészségügyi szolgáltatókat, amelyek a sztrájk ideje alatt a kieső kapacitások pótlására alkalmasak. Ezen túlmenően magának az egészségügyi intézménynek is tájékoztatnia kellett a területi ellátási kötelezettséggel érintett lakosságot a sztrájk kezdetéről, várható befejezéséről, valamint a sztrájk alatt rendelkezésre álló szolgáltatásokról. A fentiek elsősorban a szolgáltató kötelességére vonatkoznak, nem a felek sztrájkokkal kapcsolatos relációjára.

További problémaként merülhet fel, hogy az egészségügyben az ÁNTSZ az a hatóság, amely eddig jóváhagyta a sztrájkhelyzet előtt megállapodással kialakított elégséges szolgáltatási szintet, illetve maga meghatározta azt (lásd fentebb). Vajon most megszületne egy ilyen határozat? És mit érhet egy per során?

4. SZTRÁJKJOGI KÉRDÉSEK

4.1. A „SZTRÁJKHANGULAT” FELMÉRÉSÉNEK KÉRDÉSEI

A sztrájkhangulat (a munkabeszüntetés támogatottsága) előzetes felmérése nem igazán honosodott meg hazánkban. Kajtár Edit „Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai összehasonlítás fényében” című doktori értekezése igen részletesen elemzi ennek európai gyakorlatát. Dolgozatomban a lengyelországi szabályozást tekintetem át.⁵⁹ Berke Gyula a már hivatkozott „professzori törvénytervezet” elemezve is kiemeli a munkaharcot megelőző szavazással (Urabstimmung) kapcsolatos javaslatokat. A Tervezet azokat a szakszervezeti tagsággal rendelkező munkavállalókat tekinti részvételre jogosultnak, akiknek munkaviszonya a megkötendő kollektív szerződés hatálya alá tartozik. A munkaharci cselekmény abban az esetben lenne jogszerű, ha azt a munkaharcban való részvételre jogosult munkavállalók többségének részvételével megtartott szavazás előzi meg, amelynek során a szavazók többsége dönthetne annak sorsáról (jelenleg ezt önkéntesen tartják meg a szakszervezetek). Lengyelországban a munkavállalók többségének hozzájárulása után hirdethetik ki a sztrájkot (több munkáltatóval rendelkező cégcsoportnál a szabályzatban kinevezett szerv a szavazásra

⁵⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1834/2009. számú ügyben foglalja össze a kérdést.

⁵⁸ 1989 óta nem tudunk olyan esetről, hogy ez a megállapodás hiányzott volna, továbbá mindig be is tartották.

⁵⁹ Krzysztof Getka a Friedrich Ebert Stiftung varsói irodavezetőjének segítségével.

jogosult munkavállalók legalább 50%-ának hozzájárulása után minden egyes munkáltatóhoz tartozó egységben kikiálthatja a sztrájkot).

A sztrájkhangulat felmérésének kérdése a hazánkban aktuálisan zajló pedagógus sztrájk előkészítésénél is szóba került.⁶⁰ (A Sztrájk törvény módosítása óta már egy közúti személyszállítást végző vállalatnál is felmerült, hogy a munkáltató javaslatot tett arra, hogy kerüljön „felmérésre” a munkavállalók véleménye a sztrájkban való részvétel előtt, hivatkozva arra, hogy a még elégséges szolgáltatással kapcsolatban a sztrájk „feltételeiről” is meg kell állapodni, nem csak a „mértékről”. Ezt természetesen a szakszervezetek elutasították.)

A sztrájkhangulat felmérését a szakszervezetek jelenleg különböző, változatos módszerekkel teszik, a munkaharcot megelőző szavazásoktól kezdve a szakszervezeti alapszervezetek véleményének kikérésétől kezdve akár a tagok kérdőívezésig. Utóbbinál a szakszervezeteknek különösen érdemes figyelnie arra, hogy a személyes adatok kezelése a törvényi szabályozásnak (az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény) megfelelően történjen. Az önkéntesen közölt személyes adatokat (azok védelmére tekintettel) zártan és célhoz kötötten szükséges kezelni, majd megsemmisíteni (a sztrájk vagy a sztrájkkészültség befejeztével). Célszerű a szakszervezeteknek ilyen esetben egy rövid tájékoztatóval kiegészíteni a kérdőíveket (különösen azok részére, akik nem tagjai a szervezetnek).

Az előzetes szavazás intézménye Magyarországon jelenleg egyetlen esetben létezik. Az 1994-es Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról előzetes szavazást ír elő. Ez a Megállapodás számos ponton korlátokat állít fel, ami alkotmányossági kérdéseket is felvet. Az Alkotmánybíróság 2012-ben elutasította a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetésére irányuló indítványt. Az indokolásban többek között arra hivatkozott, hogy „a támadott rendelkezés nem zárja ki az államigazgatási szervek tekintetében a sztrájkhoz való jogot”. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy „önmagában a sztrájk gyakorlása valamennyi részletszabályának a megállapítása nem csak törvényi szinten lehetséges. Különösen nem kifogásolható a feltételek kialakításában az érintettek részvétele. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet – ebben a tekintetben – nem állapította meg.”⁶¹

Az államigazgatásban a sztrájk joga csak azt a szakszervezetet illeti meg (viszont a szavazásban a nem szakszervezeti tagok is részt vesznek), aki a Megállapodást aláírta vagy ahhoz csatlakozik, annak feltételei azonban továbbra is rendezetlenek. Szükséges lenne ezért a Sztrájk törvényt úgy módosítani, hogy az érintett 3. § (2) bekezdés egészüljön ki azzal, hogy a Kormány és a szakszervezetek megállapodásához a megállapodás aláírását követően alakult szakszervezet vagy az aláírásban részt nem vett szakszervezet írásban csatlakozhat.

⁶⁰ A kérdéssel a Magyar Idők és a HVG.hu foglalkozott, utóbbiban engem is megszólaltatva:

http://hvg.hu/itthon/20160304_psz_adatgyujtes_tanarlazadas_sztrajk_peterfalvi_attila_szakszervezet

⁶¹ Az ügyben 2009. október 12-én az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz, majd az indítványt az alapvető jogok biztosa a 2012. február 24-én fenntartotta.

A határozat száma: 30/2012. (VI. 27.) AB határozat

A határozathoz Balogh Elemér, Holló András, Kovács Péter és Léway Miklós alkotmánybírók párhuzamos indokolását, míg Bragyova András, Kiss László, Paczolay Péter és Stumpf István alkotmánybírók különvéleményt csatoltak.

4.2. A SZTRÁJKTÖRÉS

A Sztrájk törvény nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy tilos lenne új munkavállaló felvétele a sztrájk ideje alatt, a Munka törvénykönyve viszont a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatban szabályozza, hogy nem lehet munkavállalót kölcsönözni sztrájkban résztvevő munkavállaló helyettesítésére.⁶² A tilalmat a magán-munkaközvetítésre vonatkozó kormányrendelet is tartalmazza.⁶³ A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának véleménye szerint⁶⁴ kizárólag alapvető szolgáltatásnak minősülő tevékenység végzésére új munkavállaló határozott idejű felvétele nem eredményezheti a sztrájk jog csorbítását. Ezt azért is fontos kiemelni, mert problémaként jelentkezhet, ha a még elégséges szolgáltatás biztosítása során nem áll rendelkezésre elég munkavállaló (ugyanis a sztrájkban való részvételt megtiltani nem lehet).

A sztrájk jog alkalmazásánál figyelembe kell venni a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) értelmezését, mivel a hazai sztrájk jog a Magyarország által ratifikált 87. sz. ILO egyezményen is alapul. Az ILO esetjoga kiemelten foglalkozik a kölcsönzött munkaerőről (a munkásfelvétel kérdéséről sztrájk során). Munkaerő-felvétel a sztrájk kifejezett letörésére egy olyan szektorban, amely nem tekinthető szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásnak (ahol így nem tiltható meg a sztrájk), az egyesülési szabadság súlyos megsértését jelenti.⁶⁵ 2011-ben jogerős végzés született arról, hogy a görög munkavállalók alkalmazása a sztrájkoló munkavállalók helyettesítésére jogellenes intézkedés volt a Budapest Airport Zrt. részéről, mert a sztrájk befejezésére irányuló tilos kényszerítő eszközként szolgált.⁶⁶

4.3. A SZTRÁJKOT MEGELŐZŐ EGYEZTETÉS. A FIGYELMEZTETŐ ÉS SZOLIDARITÁSI SZTRÁJKOK KÉRDÉSE

A sztrájkot megelőző egyeztetés célja a konfliktus békés rendezése, a sztrájk lehetséges elkerülése, ezért a sztrájk tényleges megtartása előtti egyeztetés mindig kötelező (amennyiben a sztrájkot kezdeményező félnek fel nem róható okból nem került sor az egyeztetésre, az nem akadályozhatja meg jogszerűen a sztrájk megkezdését). A gyakorlatban rendszeresen előfordul, hogy a munkáltató nem reagál a sztrájkfelhívásra, nem jelöli ki a képviselőjét, vagy egyszerűen megtagadja az egyeztetést.

Szakszervezetek részéről előforduló hiba, hogy a sztrájk törvény szerinti⁶⁷ egyeztető eljárásra vonatkozó bejelentést a „sztrájkbizottság” teszi, ami jogilag értelmezhetetlen fogalom, ezért a szakszervezeteket nevesíteni szükséges, hogy egyértelműen megállapítható legyen a kezdeményező.

⁶² Mt. 216. § (1) bekezdés b) pont.

⁶³ 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről 10. § (1) c) a munkát keresőt nem létező állásba közvetíteni, valamint olyan állásba (illetve a munkáltató azon telephelyén lévő állásba), ahol sztrájk van, a sztrájkot megelőző egyeztetés kezdeményezésétől a sztrájk befejezéséig,

⁶⁴ 1/2013.(IV.8.) KMK vélemény a sztrájk jog gyakorlásának egyes kérdéseiről

⁶⁵ Egyesülési szabadság: az ILO Igazgatótanács Egyesülési Szabadság Bizottsága döntéseinek és elveinek kivonata, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.

⁶⁶ 2008 decemberében kezdett sztrájkba a LESZ és az RDSZSZ szakszervezet, az évek óta elmaradt alaphéremelésekért, a munkáltató által egyoldalúan felmondott kollektív szerződés visszaállításáért és az elfogadhatatlan munkakörülmények javításáért.

⁶⁷ 2. § (1) Sztrájk kezdeményezhető, ha a) a vitatott kérdést érintő kollektív munkaügyi vitában megtartott egyeztető eljárás hét napon belül nem vezetett eredményre.

Érdekes kérdéseket vet fel, hogy ha nem szakszervezet, hanem magánszemélyek szervezik a sztrájkot, akkor hogyan lehet ezt jogszerűen kivitelezni. Szakdolgozatom írásának időpontjában (2016. március 17.) a közbeszéd egyik fő témája a tiltakozó pedagógusok által bejelentett országos munkabeszüntetés, a szakszervezetek *megkerülésével*.

Fontos, hogy az egyeztetések mindig megfelelően kerüljenek adminisztrálásra (a tárgyalásokon elhangzottak akár bíróság döntését is segítik a még elégséges szolgáltatás körének és mértékének meghatározásánál).

A sztrájk előtti egyeztetés során egy alkalommal tartható ún. „figyelmeztető sztrájk”. Ennek időtartama legfeljebb két óra lehet, s akkor is csak egy ilyen sztrájk tartható, ha a sztrájkot több szakszervezet szervezi.⁶⁸ A II. fejezetben hivatkozott sztrájkstatisztikák szerint több esetben (143 alkalommal) került sor figyelmeztető sztrájk megtartására, mint „rendes” sztrájk (117 alkalom) lefolytatására. Eredményességüket tekintve is hasonló számokat látunk).

Érdekes kérdéseket vet fel a szolidaritási sztrájk kérdése is (erre összesen 10 alkalommal került sor az elmúlt 25 évben). Ebben az esetben speciális szabályként⁶⁹ a szakszervezetek azok, akiket kifejezetten megillet a kezdeményezés joga. Problémaként jelentkezhethet ugyanakkor (bár a gyakorlatban eddig egyetlen alkalommal merült fel),⁷⁰ hogy a törvény nem határozza meg sem a szolidaritási sztrájk fogalmát, sem fogalmi elemeit és korlátait. Az Alkotmánybíróság a szolidaritási sztrájk fogalma kapcsán is úgy foglalt állást,⁷¹ hogy annak jelentése a köztudatban egyértelmű (az ún. idegen cél érdekében való munkabeszüntetés). A sztrájk bejelentésének időpontjára és módjára irányuló, az indítványozó által hiányolt szabályozásról pedig úgy vélekedett, hogy az nem igényel kényszerítően törvényi szintű meghatározást.

4.4. A MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVE ÉS A SZTRÁJK

4.4.1. A KIFOGÁS MEGSZŰNÉSE

A sztrájkok szervezésére közvetlennek nevezhető hatással bírnak az Mt. kollektív munkajogot érintő koncepcionális változásai. Megszűntek és szűkültek egyes, a korábbi szabályozásban meglévő szakszervezeti jogok, így például a kifogás intézménye (kifogást a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezet volt jogosult benyújtani a munkavállalókat, illetve ezek érdek-képviselői szerveit közvetlenül érintő jogellenes munkáltatói intézkedés vagy mulasztás ellen. Ezt követően a munkáltató köteles volt egyeztetést kezdeményezni, ennek eredménytelensége esetén a kifogásról a szakszervezet kérelmére munkaügyi bíróság dönthetett nem peres eljárásban. A jogerős döntésig a kifogásolt intézkedést nem lehetett végrehajtani.) és a munkakörülmények ellenőrzésére vonatkozó közvetlen ellenőrzési jog is.⁷² Igaz, ezekben az esetekben jogvitáról beszélünk, de a halmozódó feszültségek komolyabb érdekvitákhoz is vezethetnek, ami a sztrájkok felé is terelhetné a kollektív munkaügyi viták rendezését, mivel a gyakorlatban erőteljesen létezik a konfliktusok közötti áthatás. Minden olyan mechanizmus,

⁶⁸ EBH 2000. 259

⁶⁹ Sztrájk tv. 1. § (4) bek.

⁷⁰ „Itt jegyzem meg, hogy a valóban alig szabályozott szolidaritási sztrájkjal való visszaélésre is akadt példa az utóbbi években. Míg korábban a szolidaritási sztrájkok időtartama 5 perc és félóra között mozgott, a 6. kormányzati ciklusban akadt szolidaritási sztrájkként meghirdetett 6 órás munkabeszüntetés is. Miután nem gondolom, hogy egy ilyen jogi fogalommal a szakszervezet nincs tisztában, ezt kifejezetten visszaélésként értékelem, amely semmi másra nem jó, mint a szabályozási igény kiváltására – amely semmilyen látható munkavállalói/szakszervezeti érdeket nem szolgál. Így merült fel a szolidaritási sztrájk betiltásának ötlete, amely szerencsére hamar feledésbe is merült.” (Berki Erzsébet: *A konszenzus vége*. 29. o.)

⁷¹ 30/2012 (VI. 26.) AB határozat

⁷² 1992. évi Mt. 22. § (3) és (4) bek., 23. §.

ami a „lehűtést” segítette, tompító hatással bírhatott az érdekviták kialakulására. Ezért is probléma, hogy a közvetlen ellenőrzés és a kifogás jogát már nem tartalmazza a hatályos Mt., amely kizárólag az Üzemi Tanácsok részére biztosít véleményezési lehetőséget munkavállalók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedések és szabályzatok tervezetéről. Így a korábbiakhoz hasonló analógiára épül az egészséges és biztonságos munkafeltételek kialakítására szolgáló, a munkabalesetek, valamint a foglalkozási megbetegedések megelőzését elősegítő intézkedéshez és a munkaviszonyra vonatkozó szabályban meghatározott egyéb intézkedéshez kapcsolódó véleményezési jog, mellyel vélhetően a korábbi szakszervezeti jogosítványokat próbálta pótolni a jogalkotó).

A kifogás megszüntetésének indoklása az volt az előterjesztők részéről, hogy ez egy, a szakszervezeteknek a szocialista gazdasági és politikai rendszerben betöltött sajátos szerepére épülő jogintézmény, illetve annak törvényben való szabályozása nem fér össze a piacgazdasággal, indokolatlanul és diszfunkcionálisan korlátozza a magánjogi jogállású munkáltató tulajdonosi jogait. A szakszervezetek ezt élesen kritizálják. A törvény vitájában a Munkástanácsok és a LIGA Szakszervezetek közös szakértői javaslata így fogalmazott a kifogás intézményével kapcsolatban: „a szakszervezeti kifogás joga nem vitásan az egyik legerősebb szakszervezeti jogosítvány lehet, amely garanciát jelent mind a munkavállalók, mind a szakszervezet számára a jogellenes munkáltatói intézkedésekkel szemben. (...) Ugyancsak a kifogás intézményének fennmaradása mellett szól, hogy az alternatív vitamegoldó eljárásokat kellene szorgalmazni a bírói út helyett, márpedig a kifogás és az ahhoz kapcsolódó kötelező egyeztetés épp ezt a funkciót tölti be. Az esetlegesen időhúzó jelleggel, nem rendeltetésszerűen benyújtott kifogás esetén (feltéve, hogy ennek tényét a bíróság megállapítja) most sem kizárt, hogy a munkáltató kártérítési igénnyel lépjen fel, ez sem indokolja tehát a kifogás megszüntetését.”.

4.4.2. SZTRÁJK, MINT ELHÁRÍTHATATLAN KÜLSŐ OK

Jelentős az eltérés a korábban hatályos szabályokhoz képest akkor, ha a munkáltató elháríthatatlan külső ok miatt nem tud munkát biztosítani a munkavállalónak. Ebben az esetben hatályos szabályaik alapján nem köteles az erre járó időszakra díjazásban részesíteni a dolgozókat.⁷³ Állásidőről akkor beszélünk, ha a munkavállaló azért nem tud munkát végezni, mert a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget. Ebben az esetben az aznapi alapbére (továbbá pótlék, ha irányadó beosztása szerint arra jogosult) illeti meg. Elháríthatatlan külső ok csak olyan ok (vis maior) lehet, amelyre a munkáltatónak semmilyen, sem közvetlen, sem közvetett ráhatása nincs, és amely a tudomány és technika adott szintje mellett egyáltalán nem elhárítható. Jogi tényként általában mint mentesítő ok merül fel, de akár helytállási kötelezettséget is előidézhet. Ebben a körben ide tartozhat egy áradás, amely miatt le kell állítani a termelést az üzemben, de nem tartozhat ide az, ha a beszállító késik az anyaggal, vagy a megrendelő lemondja a rendelést, mivel ezek a munkáltató számára nem minősülnek külső okoknak.⁷⁴ Az elháríthatatlan külső ok fogalmát tehát megszorítóan kell értelmezni.

Felmerülhet a kérdés, hogy a sztrájk vajon lehet-e vis maior helyzet, amely kizárná a sztrájkban részt nem vevő munkavállalók díjazás iránti igényét? Véleményem szerint érdemes három fő kérdést vizsgálni, a mentesülés kérdése egyetlen esetben merülhet fel (elvi értelemben).

⁷³ Mt. 146. § (1) bek.

⁷⁴ Complex Jogtár, a 2012. évi I. törvény – a munka törvénykönyvéről magyarázata, 137. o.

Abban az esetben, ha a munkáltatóval (vagy annak részvételével működő munkáltatói érdekképviselői szervvel) szemben kerül sor sztrájkra, az kizárja a munkáltatón kívüli külső ok beálltát, mivel lényegi befolyása van a munkáltatónak a sztrájk elkerülésére, kimenetére és annak következményeire. Érdekes a helyzet, ha a követelés címzettje a kormányzat, és az alapvető közszolgáltatásokat érinti egy sztrájkhelyzet. Ebben az esetben fel sem merülhet mentesülés a még elégséges szolgáltatás biztosítása miatt. Elvi értelemben akkor kerülhetne elő egyedül a mentesülés esete, ha a munkáltató az általában elvárható gondos magatartás mellett sem tud munkát adni a dolgozóknak, mert a sztrájk a munkáltatón kívül álló személyek között folyik (amely így külső oknak minősülhet), és például nem érkezik meg teher vagy közúti áruszállítással a nyersanyag, aminek pótlását egyértelműen nem tudja a piaci viszonyok között biztosítani.

4.4.3. A SZAKSZERVEZETI TISZTSÉGVISELŐK VÉDELME

Fontos változás, hogy szűkült a munkavállaló munkaviszonyának jogellenes megszüntetése miatti állásba való visszahelyezés esetkörének lehetősége (a jogellenesen eltávolított munkavállaló elsősorban kártérítést követelhet volt munkáltatójától a bíróság előtt. A bíróság a teljes kár megtérítésére kötelezi a munkáltatót, elmaradt jövedelem címén azonban legfeljebb tizenkét havi távolléti díjat ítélhet meg, függetlenül a bírósági per hosszától). A sztrájk szervezéséhez ez visszatartó erővel bírhat, ha a szervezők (szakszervezeti vezetők) nem érzik magukat kellően védve a jog által. Véleményem szerint a sztrájkok hiányának ez a jelenség az egyik leginkább meghatározó eleme. Tavaly az egyik legnagyobb visszhangot kiváltó esemény volt, hogy a Magyar Posta értékszállító leányvállalatánál a sztrájk alatt elbocsátották a szakszervezet alapszervezeti ügyvivőjét.⁷⁵

Számos esetben a munkáltatók a felmondás okaként az általános magatartási követelmények megsértésére hivatkoznak. Ez tartalmazza, hogy a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt – kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja – nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. A munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja. Egy szakszervezeti vezető esetében ez a szabály azonban különös odafigyeléssel mérlegelendő. A véleményszabadság korlátozása nem jelentheti azt, hogy ezt megszorító módon értelmezve pusztán csak a munkáltató számára kedvezően (de leginkább sehogyan se) nyilatkozzon, különösen nem egy akut érdekvita, például egy éppen zajló sztrájk esetében. Ez a későbbiekben taglalt munkajogi „védeltségtől” is független. Nagyon egyértelműen bizonyíthatónak kell lenni a jó hírnev vagy a jogos gazdasági és szervezeti érdek szándékos veszélyeztetésének, tehát a tudatos rombolásnak.

A munkajogi védeltség célja a szakszervezeti tisztségviselők védelme és a szakszervezet zavartalan működésének megfelelő biztosítása. A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi

⁷⁵ 2015. április 23-án a JNT Security Kft-től elbocsátották az Értékszállítási és Őrzésvédelmi Dolgozók Szakszervezetének (ÉŐDSZ) JNT alapszervezeti ügyvivőjét. A munkáltató egy kereskedelmi televízióknak tett nyilatkozatából kiragadott mondatára hivatkozva tette ezt, amely a JNT véleménye szerint közvetlenül és ténylegesen alkalmas volt a munkáltató jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének veszélyeztetésére. A munkaügyi per a kézirat lezárásakor még zajlik.

védelmének kerete az Mt.-vel szűkül, ez megjelenik mind a védett tisztségviselők számában, mind pedig a védelem időtartamában.⁷⁶

További probléma, hogy a munkavállalói képviselő fogalma – legalábbis a munkaviszony reaktiválása vonatkozásában – jelenleg nem tartalmazza a szakszervezeti tisztségviselőt, pusztán az üzemi tanács tagját, az üzemi megbízottat, a gazdasági társaság felügyelő bizottságának munkavállalói képviselőjét, bár a védelem az Mt. 83.§ (1) c) alapján végül is megilleti.

4.4.4. ÜZEMI TANÁCS ÉS A SZTRÁJK

Az üzemi tanács a munkáltatónál szervezett sztrájjal kapcsolatban pártatlan magatartásra köteles, sztrájkot nem szervezhet, a sztrájkot nem támogathatja, és nem akadályozhatja. Az üzemi tanács sztrájkban résztvevő tagjának megbízatása a sztrájk idejére szünetel.⁷⁷ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nem vehetne részt a sztrájkban, hiszen annak joga minden munkavállalót megillet. Kiemelendő, hogy ez a fajta „függetlenség” szinte csak papíron létezik, ezért a gyakorlatban a szabály számos ellentmondással bír. A törvényalkotó korábbi szándékaival (egyfajta duális érdekképviseleti rendszer kialakítása, elsősorban a német, francia és holland hatások érvényesülésével) szemben a szakszervezetek fenntartották kizárólagos érdekvédő szerepüket az üzemi tanácsok „elfoglalásával”, jobb esetben a felettük megvalósuló „gyámkodással”.

Ugyanakkor nem csak a szakszervezeti tisztségviselők esetében beszélhetünk (a fentiekben említett) védettségről. Munkajogi védelem – miközben maga az üzemi tanács alapvetően testületként gyakorolja jogait – már csak az üzemi tanács elnökét illeti meg (ebben az esetben az üzemi tanács tagjainak van egyetértési joga). A tagok viszont az üzemi tanács előzetes beleegyezése nélkül is elmozdíthatók ideiglenesen munkakörükből, munkahelyükről, munkaviszonyuk felmondással az üzemi tanács egyet nem értése esetén is megszüntethető. Fontos azonban megjegyezni, hogy a védelemre vonatkozó rendelkezés – a köztulajdonban álló munkáltatók kivételével – diszpozitív, üzemi megállapodásban attól el lehet térni. Az 1971. évben elfogadott 135. számú ILO Egyezmény a munkavállalók üzemi képviselőinek védelméről és kedvezményéről is kiemeli, hogy a munkavállalók üzemi képviselőit hatékony védelemben kell részesíteni (beleértve a felmondást is). Ennek nem felel meg a hatályos szabályozás, ami véleményem szerint diszkriminatív, mivel az üzemi tanács tagjainak felelőssége egyforma a munkavállalók érdekeinek védelmében, illetve a munkáltatóval való kapcsolattartásban.

4.4.5. KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS ÉS A SZTRÁJK, A BÉKEKÖTELEM KÉRDÉSEI

A kollektív szerződés úgynevezett kötelmi részében a szerződéskötő felek egymással kapcsolatos viszonyát szabályozza, kizárólag egymással szemben vállalt jogait és egymással szemben fennálló kötelezettségeit tartalmazza. Utóbbi legtöbbször három lényeges elemet foglal magában. Egyrészt a felek kötelezettséget vállalnak szervezetek, intézmények felállítására és fenntartására, másrészt az úgynevezett békekötelmet (a kollektív szerződés időtartama alatt mindkét fél tartózkodik a munkaharctól), illetve a végrehajtási és befolyásolási kötelezettséget (a szerződést kötő szervezetek kötelesek mindent megtenni, hogy tagjaik

⁷⁶ Mindez kétségtelenül negatív hatással lesz a szakszervezetek működőképességére, érdekvédelmi feladatainak ellátására. Laki, Nacsa, Neumann: *Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra*, 2013. 14. o.

⁷⁷ Mt. 266. §.

betartsák a szerződés rendelkezéseit). Mivel az Mt.-vel jelentősen felértékelődött a kollektív szerződések jogforrási szerepe, hiszen jóval szélesebb körben térhet el a munkaviszonyra vonatkozó törvényi szabályoktól, a békekötelem problematikája is jóval fontosabbá válhat a jövőben.

A békekötelem lényege a sztrájk, illetve egyéb kollektív munkavállalói tiltakozó akciók tilalma a kollektív szerződés hatálya alatt. Az e mögötti legfőbb gondolat, hogy a kollektív szerződés alanyai (különösen a szakszervezetek) tartózkodjanak minden olyan cselekménytől, amely a megállapodásban foglaltak sikeres teljesítését akadályozhatja, biztosítva ezzel a munkabéke fennmaradását. A békekötelem „terjedelme országonként különböző lehet, egy vonásuk viszont azonos: a felek maguk állapodnak meg, a békekötelem törvényi szintű szabályozása mára szinte teljesen eltűnt.”⁷⁸ Magyarországon ezzel ellentétben a tilalmat jogszabály tartalmazza.

A békekötelmet a Sztrájk törvény szabályozza⁷⁹: „a sztrájk jogellenes, ha a kollektív szerződésben rögzített megállapodás megváltoztatása érdekében, a kollektív szerződés hatályának ideje alatt szervezik”. Az Alkotmánybíróság 1061/B/1990. számú határozatában fejtette ki, hogy a jogalkotó a felek kollektív szerződéses viszonyok stabilitásához, kiszámíthatóságához fűződő érdekét védi, amikor a „hatályban lévő kollektív szerződésben rögzített megállapodások megváltoztatásához nem engedi igénybe venni a sztrájk eszközt, a feleket az egyébként rendelkezésükre álló jogi eszközök alkalmazására szorítja”. Ahogyan Sólyom László, az Alkotmánybíróság említett határozata kapcsán fogalmazott: „a sztrájk jog korlátozását a kollektív szerződés stabilitásához fűződő érdek tette alkotmányossá”.⁸⁰ Az EBH 2000/259. számú döntésben is rögzítették, hogy a sztrájk jog nem korlátlan, hanem az a törvény rendelkezéséhez igazodik. Ehhez képest jogellenes a sztrájk a kollektív szerződésben foglalt megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt. A sztrájk jogellenességének e rendelkezés alapján történő megállapításához két tényező együttes fennállta szükséges: a sztrájk időpontjában legyen hatályban a kollektív szerződés és az elérni kívánt követelés tekintetében a kollektív szerződés megállapodást foglaljon magában.⁸¹

Fontos még kiemelni, hogy a sztrájkfelhívás időpontja az irányadó egy jövőbeni sztrájk meghirdetésére, akkor is, ha az elérni kívánt cél a kollektív szerződés hatályának lejárt utáni időre vonatkozik.⁸² A Fővárosi Bíróság 49.Mpkfv.20.855/2003/2. számú határozatában ugyanakkor rámutatott arra, hogy önmagában a kollektív szerződés hatálya alatti sztrájkkezdeményezés nem eredményezi annak jogellenességét, mert a törvény csak magát a sztrájkot tiltja.⁸³

A bírói gyakorlatban gondot okozott az is, hogy mit kell érteni az alatt, hogy kollektív szerződés megváltoztatására irányul a sztrájk. Nem minősül ugyanis jogellenesnek a sztrájk, ha van irányadó ágazati kollektív szerződés a munkáltatóra, de az érintett munkáltatónál kötött kollektív szerződés hatálya már megszűnt és új kollektív szerződés megkötése érdekében szervezi a sztrájkot a szakszervezet a munkahelyen.⁸⁴ Amennyiben tehát a kollektív szerződés hatálya lejárt, vagy bármely más okból nincsen adott kérdésben hatályos helyi megállapodás, annak kikényszerítésére bevethető a sztrájk eszköze.

⁷⁸ Kiss György: *Munkajog*. Budapest, Osiris, 2005. 497. o.

⁷⁹ Sztrájk törvény 3. § (1) bek. d).

⁸⁰ Kajtár Edit i.m. 168. o.

⁸¹ M.törv.I.10.361/1989.

⁸² Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.533/1998. szám

⁸³ Kulicity Mária: A sztrájk jogszerűségének megállapításával összefüggő bírói gyakorlat. Pécsi Munkajogi Közlemények 2009/2. 80. o.

⁸⁴ BH 1993.585.

Végül fontos még megállapítanunk, hogy a kollektív szerződés nem tartalmazhat olyan megállapodást, amely a sztrájkjogot bármilyen módon korlátozná, azt megtenni csak törvényben lehet alkotmányos keretek között. Kollektív szerződésben legfeljebb az egyeztetési eljárás szabályozására kerülhet sor, viszont ez sem szűkítheti a törvényes sztrájkjogot semmilyen módon. A Sztrájk törvény módosítását követően felmerült, hogy a felek a vitás kérdéseket a kollektív szerződésekben rendezhetnék, különösen a közszolgáltatások területén ott, ahol a még elégséges szolgáltatás mértékére van törvényi szabályzás (posta, személyszállítás), erre vonatkozó megállapodást (akár annak mindkét fél részéről felmerülő szándékot) egyelőre nem látunk.

Az önszabályozásra klasszikus példa Németország, ahol a Német Szakszervezeti Szövetség (DGB) által a szektorális szervezetek felé kiadott „direktívák” szabályoznak. A szakszervezeti mozgalom széttöredezettségéből fakadóan a kollektív szerződéses szabályozás problémái itt is megjelennek (egyre nagyobb lobbyszerővel bíró szerveződések jönnek létre és függetlenednek, amelyek nem tagjai a DGB-nek). A mozdonyvezetők sztrájkjainál kifejezetten előkerült ez a probléma (a még elégséges szolgáltatásról nem született megállapodás),⁸⁵ de ugyanígy kihívást jelentenek a német munkajog számára a pilóták, légi utaskísérők, reptéri biztonsági személyzet, orvosok megmozdulásai, melyek egyre erősebb alkupozícióval (kollektív szerződés-politikai hatás kifejtésével) bírnak.

5. ÖSSZEGRZÉS

Ahogy a bevezetőben is jeleztem, a sztrájkok „hiányának” kérdését nem lehet egyetlen oldalról vizsgálni, sem jogi, sem közgazdaságtani, sem szociológiai megközelítésből. Viszont a témakör láttelepet is ad. Láttelepet a munkaügyi kapcsolataink állapotáról, a társadalmi szolidaritásról és a felek hozzáállásáról, amely a „klasszikus” döntőbírói megoldás kritikáját is adja. Napjainkban is zajlik (bár érezhetően megrekedt) a Sztrájk törvénnyel (és a sztrájk szabályozással) kapcsolatos vita a szociális partnerek és a Kormány között. Ahhoz, hogy érdemi előrelépés legyen a hazai sztrájk kultúra fejlesztésében szükséges, de nem egyetlen (és elégséges) feltétel a jogi szabályozás „hibáinak” javítása (hovatovább már kontra-produktívan is hat annak mantraszerű ismétlése, hogy Magyarországon nem lehet sztrájkolni). A kérdés nagyban összefügg a szakszervezeti megújulással, a szakszervezeti pluralizmus kérdéseivel és a társadalmi hozzáállással is. Munkavállalói szempontból „kedvező” módosítás csak az utóbbi szimpátiájának elnyerésével érhető el. Annak a bebizonyítása, hogy a sztrájk, mint nyomás gyakorló eszköz alkalmazásának hiánya hozzájárul a hazai bérvizonyok „bebetonozódásához”, míg bevetése kellő erővel bír a követelések kiharcolásához.

⁸⁵ Volker Scharlowskyval, a DGB közszolgálati divízió vezetőjével folytatott levelezéseim alapján.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom jegyzéke

Ágoston Péter: A sztrájk jogalapja. Budapest, Magyar Jogászegylet, 1907, (Magyar Jogászegyleti Értekezések 276).

Ajtay-Horváth Viola: Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról De iurisprudentia et iure publico JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT VII. évfolyam, 2013/2. szám

Berke Gyula: Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról. JURA 2013/2.

Berke Gyula-Kiss György: A sztrájk korlátozása közüzemeknél és stratégiai vállalatoknál. PMJK 2009. 2. sz.

Berki Erzsébet: A konszenzus vége Az utóbbi évek direkt akcióinak jellemzői. Sándor Péter (szerk): Magyarország Politikai Évkönyve 2010 -ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2011. 36 oldal

Berki Erzsébet: Az elégséges szolgáltatás problémája. Pécsi Munkajogi Közlemények, 2009. április 111-118.l.

Berki Erzsébet: Illúziók és kiábrándulások. Sztrájkok és más direkt akciók 2008-ban. In Érdekképviselő felsőfokon. Szakszervezeti tisztségviselők gyakorlati kézikönyve. Raabe Kiadó, Budapest, 2009. február. 4.24. fejezet 1-26. o.

Berki Erzsébet: Sztrájk 2.0 A munkaharc eszközeinek alkalmazása Magyarországon. OTKA K 109830. sz. A munka változó világa c. kutatás záró tanulmánya. Kézirat 2016.

dr. Szabó Imre Szilárd – Az Üzemi Tanácsok szerepe és szabályozása.

Dr. Zeller Judit és Dr. Láposy Attila - Húsz éves a sztrájktörvény című AJBH kiadvány.

Elemző tanulmány, az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata, Szegedi Tudományegyetem, 2015. TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001.

Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon, Complex kiadó, 2010.

Handó Tünde: A sztrájkjal kapcsolatos bírósági döntések, In Pécsi Munkajogi Közlemények, 2008/2. szám

Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében, PTE DI, Phd értekezés

Kiss György: Munkajog. Budapest, Osiris, 2005.

Kulicity Mária: A sztrájk jogszerűségének megállapításával összefüggő bírósági gyakorlat. PMJK 2009/2.

Laki, Nacsa, Neumann: Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra (2013).

Lux Judit: A magyarországi szakszervezetek történetéből, FES, 2008.

Munkabeszüntetések és munkakizárások a magyar Szent Korona országaiban az 1910-12. években. Athenaeum, 1915.

Rácz Zoltán: A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében, 573. o. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2. (2012),

Sztrájkjogi projekt. (Szerk. Zemplényi Adrienne) ÁJOB Projektfüzetek 2010. 4. sz.

Zemplényi Adrienne – Seres Péter: A közszolgáltatók és a közszolgáltatás megrendelőinek sztrájkjal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettsége Pécsi Munkajogi Közlemények 2009. június 99-106. oldal.

Egyéb internetes hivatkozások

Dr. Hoffman István - Közszolgáltatások Európában és Magyarországon – történeti és alkotmányos kitekintéssel (http://szefakademia.hu/wp-content/uploads/hoffman_kozszolgaltatas_szef.pptx)

dr. Schnider Marianna - Tájékoztató a választott szakszervezeti tisztségviselőt megillető munkajogi védelemről:

dr. Szabó Imre Szilárd: a szakszervezeti taglétszám Magyarországon.

http://szabim.blog.hu/2015/03/12/szakszervezeti_tagletszam_magyarorszagon

dr. Szabó Imre Szilárd: Hogyan köthető ágazati kollektív szerződés?
http://szabim.blog.hu/2015/10/27/hogyan_kotheto_agazati_kollektiv_szerzodes

dr. Szabó Imre Szilárd: Valóban lehetetlen/végtelenül egyszerű sztrájkolni az egészségügyben?
http://szabim.blog.hu/2016/01/22/valoban_lehetetlen_vegtelenul_egyszeru_sztrajkolni_az_egeszsegugyben

http://hvg.hu/itthon/20100114_mi_legyen_sztrajktorvennyel

http://hvg.hu/itthon/20160304_psz_adatgyujtes_tanarlazadas_sztrajk_peterfalvi_attila_szaksz_ervezet

http://www.liganet.hu/news/4844/liga_-_median.pdf

http://www.ma.hu/belfold/273886/Miskolci_sztrajk_Zavartalan_a_kozlekedes

<http://www.median.hu/printcikk.ivy?artid=2ef95f79-513f-4973-ab31-92e22cfbc1ad>

<http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20101112-a-magyarok-az-egyeni-alkukban-biznak-nem-a-sztrajkban.html>

http://www.szmdsz.hu/index_htm_files/SzMDSz_tajekoztato_munkajogi_vedelem.pdf)

Kalas Tibor a Kúria Közigazgatási- Munkaügyi Kollégiuma kollégiumvezetőjének nyilatkozata
<http://www.jogiforum.hu/hirek/29429>

Kézirat, konferenciaelőadás

A Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezetének a sztrájk jogszerűségének megállapítására irányuló keresete (dr. Szabó Imre)

Berki Erzsébet: Sztrájk! Vagy mégse? Pódiumbeszélgetés a KiÚt szakértői központ szervezésében, 2016. február 16.

Krzysztof Getka: Sztrájk a közszolgáltatások területén Lengyelországban - kérdésekre feltett válaszai alapján.

Lőrincz György: Sztrájk törvény születik 1988-1989, a Magyar Munkajog Társaság és a Magyar Munkaügyi Kapcsolatok Társaság 2008. április 23. napi konferenciáján elhangzott előadás.

Maria Mihaela Darla (szociológus, Cartel Alfa): Sztrájk a közszolgáltatások területén Romániában – kérdésekre feltett válaszai alapján.

Potykievicz Tamás: Munkaügyi kapcsolatok 2000 – 2004 között a Magyar Posta Rt.-nél (vázlatos összefoglaló az MKDSZ részére).

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény

2013. évi V. törvény - a Polgári Törvénykönyvről

2012. évi XLI. törvény - a személyszállítási szolgáltatásokról

2012. évi CLIX. törvény - a postai szolgáltatásokról

2012. évi I. törvény - a munka törvénykönyvéről

1989. évi VII. törvény - a sztrájkokról

1999. évi C. törvény a Torinóban 1961. október 18-án kelt Európai Szociális Karta kihirdetéséről

1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

2000. LII. törvénnyel kihirdetett C87-es ILO egyezmény az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló 1948.évi Egyezmény,

2000. LV. törvénnyel kihirdetett C98-as ILO egyezmény a szervezkedési és a kollektív tárgyalási jogról szóló 1949. évi Egyezmény.

2010. évi CLXXVIII. törvény a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény módosításáról.

továbbá az ILO Szervezkedési Szabadság Bizottsága [SZSZB] (Comittee of Freedom of Association) gazdag esetjoga.