



Sztrájkjogi problémák

SZABÓ Imre Szilárd*

2016 tavaszán felfokozott érdeklődés és vita követi a hazai sztrájkszabályozás kérdését. A dolgozat írásának időpontjában rövid munkabeszünetést szerveztek a Miskolci Városi Közlekedés Zrt. dolgozói, sztrájkra készültek a vasutasok, a közúti közlekedésben dolgozók, az 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 Sztrájk törvény¹ 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 elvétve találunk munkabeszünetéseket, amire általános magyarázat lehet a hazai sztrájkaktivitás klasszikusan alacsony mértéke és a szakszervezeti szervezettség 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 Sztrájk törvény módosítása (dolgozatomban kitérek ennek indokaira és hátterére is) megnehezítette (egyes értelmezések szerint lehetetlenné tette) a jog gyakorlását, ugyanakkor ezzel aligha lehet a kér-

* Megbízott oktató, PPKE JÁK, Munkajogi Tanszék. Titkárságvezető, Munkástanácsok Országos Szövetsége.

¹ A sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény. A továbbiakban: Sztrájk 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: DABIS-FELEKY-LŐRINCZI-ROSSU-RUZS MOLNÁR: *Elemző tanulmány – az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata* (Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001). Szegedi Tudományegyetem, 2015. [A továbbiakban: LIGA] 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).

dést lezártak, 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 általánosságban azt állítom –, hogy kizárólag itt működnek akár még erősnek is nevezhető munkavállalói érdekképviseltek (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 érdekképviseltek mindennapjait. Felvetések szintjén jelzem azokat a pontokat, amelyek problémásak a jelenlegi szabályozásban, illetve olyan megjegyzéseket igyekszem tenni, amelyek megoldása a mai napig kérdéses, *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazásának igénye nélkül.

1. Társadalmi környezet

1.1. „Sztrájk-tendenciák” Magyarországon

Az újraszerveződő 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 keretjelleget, általános szabályok megfelelő kitöltését a bírói gyakorlatra bízva, egyes vélemények⁵ szerint sértve a normavilágosság követelményét). Ennek okát a már meglévő nemzetközi hát-

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. In: HALMOS Csaba (szerk.): *Sztrájkjog Magyarországon*. Budapest, CompLex, 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 i. m. 38. 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 Ld. pl. KAJTÁR Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében*. Phd értekezés. PTE DI, 137.

tér (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 jelentette.⁶

A törvényi háttér megteremtése ennek ellenére nem járult hozzá „sztrájkrobbanáshoz”. Már a szocializmusban kialakultak azok a magatartásformák, amelyek az egyéni kiútkeresésen 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-szíj” szerep⁷ a szocializmus időszakában), így „újra kellett tanulni azt, amit 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 országában 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 felüntetve 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

⁶ KAJTÁR i. m. 136.

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

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.” Ld. RÁCZ Zoltán: A munkaküzdelem helye és szerepe a kollektív munkajog rendszerében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXII., (2014) 461–470., 432.

és a növekvő külföldi „mobilitás”), majd a gazdasági recesszió miatt sokáig rossz munkaerő-piaci alkukhelyzet fékező ereje.

Berki Erzsébet munkaügyi kapcsolatokat 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) üzemen 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 sztrájknak, 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 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 sztrájkkal 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

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).

¹³ BERKI Erzsébet: Illúziók és kiábrándulások. Sztrájkok és más direkt akciók 2008-ban. In: Érdekvépviselet felsőfokon. Szakszervezeti tisztségviselők gyakorlati kézikönyve. Budapest, Raabe, 2009. február. 1-26. 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>).

1.2. 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 felmérést¹⁵ 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 tiltakozóakcióról 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 kilenc-tizede 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 sztrájkosorozat idején készült reprezentatív országos felmérés¹⁶ 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 Törvénykönyvről (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.

¹⁵ 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 $\pm 2-4$ százalékos. Ld. http://www.liganet.hu/news/4844/liga_-_median.pdf

¹⁶ <http://www.median.hu/printcikk.ivy?artid=2ef95f79-513f-4973-ab31-92e22cfbc1ad>

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 (jogszabályi feltételek, sztrájksemények), és nagyarányú a sztrájktól való idegenkedés. Ugyanakkor a teljes képhez hozzátartozik, hogy a megkérdezettek 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).” 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 függvényszerű 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.¹⁷

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.¹⁸

¹⁷ LIGA i. m. 78.

¹⁸ LIGA i. m. 9.

2. Sztrájk a közszolgáltatások területén

2.1. A „még elégséges” szolgáltatás kérdései

A Sztrájk törvény talán legnagyobb vitákat kiváltó rendelkezése a „még elégséges szolgáltatás” biztosításához kapcsolódott.¹⁹ A törvény megszületésekor úgy rendelkezett, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál a sztrájk jog 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 sztrájk jog 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. óvodások, 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.

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.²⁰ 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.

¹⁹ Ld. bővebben: Edit KAJTÁR – Attila KUN: Right to Strike in a Changing Regulatory Environment. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/03. 8.

²⁰ Sztrájk törvény 4. § (3)–(4) bek.

A döntések elhúzódását igyekszik 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.²¹

Az eljárási szabályok értékeléseként elmondható, hogy azok nehezen illeszthetők be a hazai munkajogi szabályozás dogmatikájába, ugyanis a munkaügyi bíróságok tradicionálisan munkaügyi jogvitákban jogosultak eljárni.²² A munkaügyi jogvita lényege, hogy az 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.”²³ 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 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.²⁴ A vélemény természetesen nem helyezi „új alapokra” a sztrájkjogot, viszont összegzi az elmúlt évek bírói gyakorlatát. Elősegíti az ítélezési gyakorlat egységesítését, amely így nagy segítséget jelenthet az alsóbb fokú bíróságok számára. A kollégiumi vélemény tartalmazza, hogy a „sztrájkjog gyakorolhatósága tekintetében a konkrétan megfogalmazott egyes sztrájkkövetelések alapján lehet dönten. Amennyiben valamely követelés tekintetében megállapítható, hogy az a sztrájk-

²¹ Sztrájk törvény 4. § (4) bek. és 5. § (1) bek.

²² A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 285. §.

²³ AJTAY-HORVÁTH Viola: Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. *De iuris prudentia et iure publico*, VII. évf., 2013/2. 14.

²⁴ 1/2013. (IV.8.) KMK vélemény a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről.

„...kot 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).²⁵

Az ágazati törvényekben szabályozott mérték²⁶ (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).²⁷

2.2. 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.²⁸ 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 lakosságot 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 vagyónvédelmén 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

²⁵ 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 irányul, előkérdésként erre irányuló kérelem hiányában nem kell a tervezett sztrájk jogszerűségét, illetve jogellenességét vizsgálni.”

²⁶ 2012. évi XLI. törvény 39. §; 2012. évi CLIX. törvény 34. §.

²⁷ „A sztrájk egyáltalán nem zavarta meg Miskolc életét, nyugalom van a városban, a közlekedés zavartalan, megfelelő a járatsűrűség.” Ld. http://www.ma.hu/belfold/273886/Miskolci_sztrajk__Zavartalan_a_kozlekedes

²⁸ A kérdés száz évvel ezelőtt is az egyik központi kihívása volt a „megfelelő” sztrájkszabályozás kialakításának, ahogyan azt Ágoston Péter jogtudós a századfordulót követően jegyzett tanulmányaiban is olvashatjuk. ÁGOSTON Péter: *A sztrájk jogalapja.* (Magyar Jogászegyleti Értekezések 276.) Budapest, Magyar Jogászegylet, 1907.

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.²⁹

Berke Gyula egy 2012-es német tervezetet ismeret, amely a közszolgáltatási tevékenységet érintő munkaharc tárgyában született.³⁰ A tervezet a tárgykör törvényi szabályozásának központi kérdésévé teszi annak hatályát. Annak meghatározását nem pusztán jogtechnikai problémaként értékeli, sokkal inkább politikaként. 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 és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveket.³¹ E felsorolás – figyelemmel arra, hogy a törvénytöredék „az így különösen” kifejezést használja – csupán példálózó jellegű.³²

Kérdésként merülhet fel, hogy lehetséges-e megalkotni egy mindenre kiterjedő zárt katalógust, illetve meddig terjed ki az alanyi kör. Lehet-e „osztthatatlannak” minősíteni ezeket a szolgáltatásokat, illetve hatálya alá tartoznak-e olyan munkavállalók és munkakörök, amelyek csak távoli, át-tétes kapcsolatot mutatnak a szolgáltatás nyújtásával. A probléma 2016 márciusában 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 az 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.³³ Az is felmerülhet kérdésként, hogy egy esetleges zárt katalógus mit tud kezdeni a napjaink világát (és munkaerő-piacát) 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, személyszállítás területén).

²⁹ KAJTÁR i. m. 39.

³⁰ BERKE Gyula: Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról. *JURA*, 2013/2. 164.

³¹ Sztrájktörvény 4. § (2) bek.

³² 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, megszerzése a tankerület feladata. A bíróság ezért helyt adott a PDSZ álláspontjának, mely tankerületenként egy intézmény kijelöléséről szól.

³³ 2012. évi XLI. törvény 39. § (7) bek.

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 betegbiztonságot 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.

2.3. 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 rendszer-változás 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 felmondó nyilatkozatok „letétbe helyezése”, az önként vállalt túlórák megtagadása, ügyelettel kapcsolatos akciók, túlórasztrájk, vagy például a tavalyi évben elhíresült „fekete pólós” tiltakozó akció. Érdekesség, hogy ezek a direkt tiltakozó akciók több esetben nem koordináltak, 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 előkészítésében³⁴ is részt vesznek.

Az ágazat szakszervezeti „élete” igen aktív. Az ágazati reprezentativitást vizsgálva a „humán-egészségügyi ellátásban” a Magyarországi Munkavállalók Szociális és Egészségügyi Ágazatban

³⁴ SZABÓ Imre Szilárd: Hogyan köthető ágazati kollektív szerződés? http://szabim.blog.hu/2015/10/27/hogyan_kotheto_agazati_kollektiv_szerzodes

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 Reprerzentativitást 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).³⁵

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).

A sztrájkjal 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.

³⁵ 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 Rezidensek és Szakorvosok Szakszervezete (ReSzaSz) is.

A (korábbi) gyakorlat szerint,³⁶ amennyiben a sztrájk alatti egészségügyi ellátásról az egészségügyi szolgáltató és az érdekképviseltek közötti egyeztetésen nem sikerült megállapodni,³⁷ 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 köteleességére vonatkoznak, nem a felek sztrájkjal 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?

3. Az Mt. és a sztrájk

3.1. 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-képviseleti 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.³⁸ 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, 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

³⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztósának jelentése az OBH 1834/2009. számú ügyben foglalja össze a kérdést.

³⁷ 1989 óta nem tudunk olyan esetről, hogy ez a megállapodás hiányzott volna, továbbá mindig be is tartották.

³⁸ 1992. évi Mt. 22. § (3) és (4) bek., 23. §.

kizárólag az üzemi tanácsok részére biztosít véleményezési lehetőséget munkavállalók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedések és szabályzatok tervezetéről.³⁹ 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.”

3.2. 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.⁴⁰ 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 alapbéré (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

³⁹ Mt. 264. § (1) bek.

⁴⁰ Mt. 146. § (1) bek.

ezek a munkáltató számára nem minősülnek külső okoknak.⁴¹ 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).

Abban az esetben, ha a munkáltatóval (vagy annak részvételével működő munkáltatói érdekképviseleti 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.

3.3. 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.

A Magyar Posta értékszállító leányvállalatánál a sztrájk alatt elbocsátották a szakszervezet alapszervezeti ügyvivőjét.⁴²

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 gya-

⁴¹ Complex Jogtár, a 2012. évi I. törvény – a munka törvénykönyvéről magyarázata, 137.

⁴² 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.

korolhatja. 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 sehogy se) nyilatkozzon, különösen nem egy akut érdekvita, például egy éppen zajló sztrájk esetében. Ez a későbbiekben taglalt munkajogi „védettségtől” is független. Nagyon egyértelműen bizonyíthatónak kell lenni a jó hírnév vagy a jogos gazdasági és szervezeti érdek szándékos veszélyeztetésének, tehát a tudatos rombolásnak.

A munkajogi védettség célja a szakszervezeti tisztségviselők védelme és a szakszervezet zavartalan működésének megfelelő biztosítása. A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelmének kerete az Mt.-vel szűkült, ez megjelenik mind a védett tisztségviselők számában, mind pedig a védelem időtartamában.⁴³

További probléma, hogy a munkavállalói képviselő fogalma – legalábbis a munkaviszony reaktíválása 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.

3.4. Üzemi tanács és a sztrájk

Az üzemi tanács a munkáltatónál szervezett sztrájkokkal 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.⁴⁴ 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 megállá-

⁴³ 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. Kutatási zárójelentés.* Budapest, MTA, 2013. 14.

⁴⁴ Mt. 266. §.

podásban 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.

3.5. Kollektív szerződés és a sztrájk, a békekötelelem 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 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 békekötelelem problematikája is jóval fontosabbá válhat a jövőben.

A békekötelelem 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 békekötelelem „terjedelme országonként különböző lehet, egy vonásuk viszont azonos: a felek maguk állapodnak meg, a békekötelelem törvényi szintű szabályozása mára szinte teljesen eltűnt.”⁴⁵ Magyarországon ezzel ellentétben a tilalmat jogszabály tartalmazza.

A békekötelmet a Sztrájk törvény szabályozza:⁴⁶ „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.⁴⁷

⁴⁵ KISS György: *Munkajog*. Budapest, Osiris, 2005. 497.

⁴⁶ Sztrájk törvény 3. § (1) bek. d).

⁴⁷ KAJTÁR i. m. 168.

Az EBH 2000/259. számú döntésben is rögzítették, hogy a sztrájkjog 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.⁴⁸

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.⁴⁹ A Fővárosi Bíróság 49.Mpkfv.20.855/2003/2. számú határozatában ugyanakkor rámutatott arra, hogy önmagában a kollektív szerződés hatálya alatti sztrájk-kezdeményezés nem eredményezi annak jogellenességét, mert a törvény csak magát a sztrájkot tiltja.⁵⁰

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.⁵¹ Amennyiben tehát a kollektív szerződés hatálya lejárt, vagy bármely más okból nincsen adott kérdésben hatályos helyi megállapodás, annak kikényszerítésére bevethető a sztrájk eszköze.

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 szabályozás (posta, személyszállítás). Erre vonatkozó megállapodást (vagy akár annak mindkét fél részéről felmerülő szándékát) 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 lobbyerővel bíró szerveződések jönnek létre és függetlenednek, amelyek nem tagjai a DGB-nek). A mozdonyvezetők sztrájkjainál kifejezetten előkerült ez a probléma (a még elégsé-

⁴⁸ M.törv.I.10.361/1989.

⁴⁹ Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.533/1998. szám.

⁵⁰ KULISITY Mária: A sztrájk jogszerűségének megállapításával összefüggő bírói gyakorlat. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009/2. 80.

⁵¹ BH 1993.585.

ges szolgáltatásról nem született megállapodás),⁵² 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.

4. Összegzés

Ahogy a bevezetőben is jeleztem, a sztrájkok „hiányának” kérdését nem lehet egyetlen oldalról vizsgálni, sem jogi, sem közgazdaságtani, sem szociológiai megközelítésből. Viszont a témakör láttelelet is ad. Láttelelet 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.

⁵² Volker Scharlowskyval, a DGB közszolgálati divízió vezetőjével folytatott levelezéseim alapján.