

■

Sztrájkjogi projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
sztrájkjogi projektjét 2009-ben
a Szociális és Munkaügyi Minisztérium
támogatta.

Szerzők:

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ (Előszó)
DR. BÍRÓ SÁRA (6.3. fejezet, II/4. fejezet,)
DR. JUHÁSZ ZOLTÁN (7. fejezet)
DR. KISFALUDI NÓRA (II/3. fejezet)
DR. LÁPOSSY ATTILA (2. fejezet, 2.1. fejezet, 6.7. fejezet)
LUX ÁGNES (II/6. fejezet)
DR. PAJCSICSNÉ, DR. CSÓRÉ ERIKA (6.6. fejezet)
DR. SERES PÉTER (6.1. fejezet, 6.5. fejezet, II/2. fejezet, II/5. fejezet)
DR. VARGA ÉVA CSILLA (5. fejezet)
DR. ZELLER JUDIT (2. fejezet, 2.1. fejezet, 6.7. fejezet)
DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE (1. fejezet, 3. fejezet, 4. fejezet, 4.1. fejezet,
6.2. fejezet, 6.4. fejezet, 6.5. fejezet, 8. fejezet, II/1. fejezet)
BERNÁTH GYÖRGY (4.2. fejezet)

Szerkesztette:

Dr. Zemplényi Adrienne

Kézirat lezárva: 2010. január

ISSN 2060 7350

ISBN 978 963 88313 6 1

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
Telefon: 475–7100, Fax: 269–1615
Internet: www.obh.hu;
Felelős kiadó: Prof. Dr. Szabó Máté

Tartalom

Előszó	5
Köszönetnyilvánítás	9
1. A sztrájkjogi projektről általában	11
2. Problématérkép, tézisek	16
2.1. A tézisek részletes kifejtése	17
3. Műhelybeszélgetés és konferencia	27
4. A projekt tevékenységéhez kapcsolódó publikációk és egyéb kommunikáció	30
4.1. Publikációk	30
4.2. A projekt tevékenységéhez kapcsolódó kommunikáció	30
5. A sztrájkjog szabályozásával kapcsolatos nemzetközi gyakorlat áttekintése	32
5.1. A szabályozás módja az egyes országokban	32
5.2. A sztrájkhoz való jog az egyes „kritikus” ágazatokban	33
6. A projekt keretében lefolytatott ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai	37
6.1. A Sztrájk törvény és a Munka Törvénykönyve koherenciája	37
6.2. A közszolgáltatók tájékoztatási kötelezettsége	40
6.3. Megállapodás a még elégséges szolgáltatásról	45
6.4. Helyszíni vizsgálat az utastájékoztatással és a még elégséges szolgáltatással összefüggésben tett ombudsmani ajánlások érvényesüléséről	49
6.5. A sztrájkjog gyakorlása az oktatás-, energiaszolgáltatás-, egészségügy területén	52
6.6. A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak sztrájkhoz való joga	67
6.7. A Sztrájk törvény alkotmánybírói felülvizsgálatának indítványozása	78
7. Sztrájk és felelősség	89
8. Összegzés és zárszó	107

Melléklet – Háttéranyagok	109
I. Az Európai Szociális Charta rendelkezései a sztrájkokról	109
II. A munkavállaló által kezdeményezett sztrájk	111
III. Az egészségügyi ágazatban lezajlott sztrájkok	114
IV. Az oktatási ágazatban lezajlott sztrájkok	118
V. Vasutasokat érintő sztrájkok Magyarországon 1990–2010 között	122
VI. A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat szerepe a munkaügyi konfliktusokban	124

Előszó

A sztrájk mint sajátos állampolgári érdekérvényesítés

A szabad mozgáshoz és a kollektív érdekérvényesítéshez való jogok gubancai: a közlekedési dolgozók sztrájkjai

A tiltakozásokat a modern jogállam szabályozott keretek között engedi meg gyakorolni. A jogi keretek mindenki számára egyenlően nyitottak, áttekinthetőek, nyilvánosan megismerhetőek. A polgári társadalom eltérő módon viszonyult a politikai és a gazdasági érdekérvényesítés jogához. Míg a szabad véleménynyilvánítás és a gyülekezés joga a nagy polgári forradalmak alkotmányos vívmánya, a kollektív érdekérvényesítésre szolgáló sztrájkot a kezdeti polgári alkotmányok nem ismerték, elutasították a polgári jogrendszerek. Ennek alapja a liberális demokrácia két alapvető feltételezése:

1. A köz- és a magánszféra két nagy jogcsoportra, a köz- és a magánjogra való rigorózus elválasztása, amelyet Marx a „bourgeois” és a „citoyen” kettős szerepével, skizofréniájával írt le.
2. A polgár jogainak mint kizárólagosan egyéni jogoknak az értelmezése, amely nem tesz lehetővé kollektív jogokat.

A klasszikus liberális felfogás a munkaszerződést mint magánjogi és mint egyéni megállapodást látja és láttatja munkaadó és munkavállaló között, amelyben nincsen helye szakszervezetnek vagy más kollektív dolgozói érdekérvényesítési formáknak. A munkásmozgalom kiharcolta magának a sztrájkjogot, ami nehezebb dió volt, mint a békés gyülekezés joga, hiszen azt a polgárok is élvezni kívánták.

Gyülekezés és sztrájk összevetése

A gyülekezési jog tehát előbb kezd érvényesülni, mint a sztrájk jogának elismerése.

A gyülekezés joga beleillett a klasszikus liberális individualista sémába, hisz a gyülekezők egyéni döntés alapján csatlakoznak egy ügghöz, kinyilvánítják – csoportot alkotva – véleményüket. Ezzel szemben a sztrájkolók azonos társadalmi kategória kommunikációs és szolidáris hálózattal összekötött közösséget (category + network = cat-net, Charles Tilly) alkotják, amely a szolidaritási sztrájk révén akár globálissá válhat, ahogyan Marx a Kommunista kiáltványban megfogalmazta, és a rendszerváltás előtti Népszabadság a kolofonján vi-

selte: „Világ proletárai egyesüljeteK”. Azaz egyesüljeteK, de ne gyülekezzeteK. Az egyesülés a tartós kapcsolatrendszer, a gyülekezés egyéni mozaik, legalábbis a jogász szemléletmód számára. Persze hogy közösségek is gyülekezhetnek köztereken. Azonban a modern jog logikája alapján a gyülekezők ad hoc létrehozott és időleges kapcsolatrendszer részei, a sztrájkolók pedig eleve többszörösen szervezett cselekvési mezőben működnek. Ágazat, üzem, szakszervezet – mindezek szervezeti formák, akár a szervezett konfliktuspartner, a munkaadó/k. A tüntetés esetében közvetlen konfliktuspartner általában nincsen, hanem címzettek vannak (államelnök, kormány stb.), akikhez a tiltakozók követeléseiket címzik.

A sztrájk a modern jog logikájában gazdasági-szociális igények érvényesítését szolgálja. A tüntetés mindenféle igény mellett mobilizálhatja az elkötelezetteket, lehet politikai, kulturális, vallási, sport stb. A sztrájk nem lehet politikai jellegű, bár a mi jogrendszerünk szerint mindenféle gazdasági-társadalmi problémát felvethet, olyat is, amely nem az üzem, avagy a munkáltató, az ágazat érdekkörében keletkezett. A társadalomtudományok nem használják a gazdasági tiltakozás kategóriáját, de ismerik a TÁRSADALMIT, a POLITIKAIT, a KULTURÁLIST és a VALLÁSIT. Holott ezzel a gazdasági-szociális orientációjú tiltakozási típusok egész sora kerül ki a figyelem fókuszából, például a bojkott, amely egy brit család neve (Boycott) volt, akiket az írek nem voltak hajlandók sem szolgálni, sem nekik szállítani, így visszakényszerültek a brit szigetre.

ÚJABB FORMA A „POLITIZÁLT FOGYASZTÓI MAGATARTÁS” (POLITICAL CONSUMERISM), amely a fogyasztási javak szociális és ökológiai szempontoknak megfelelő kollektív preferenciáinak diffúzióját jelenti. Magyarországon vannak pionírjai, de a globalizációkritikus mozgalmak a fejlett országokban igen széles körben élnek ezzel az eszközzel a nem privilegizált világgal való igazságosabb kereskedelem/együttműködés („fair trade”) követelésének érvényesítésében. A bojkott és a politikai fogyasztás azért nagyon fontosak a 21. században, mert ma már a „munka társadalmának” a végét írjuk, és egyre szélesedő tömegek számára ma már nem mint termelőknak a szervezett érdekérvényesítése, hanem a fogyasztói kosár alakítása révén való befolyásgyakorlás áll a rendelkezésükre.

Sztrájk és gyülekezés különbsége még a tér- és időbeli koordináta-rendszerek eltérése miatt is szembeszökő. Sztrájkolni jóval hosszabban lehet, mint tüntetni. Ez azzal is összefügg, hogy a tüntetés aktív, köztéri részvétel (participáció), a sztrájk pedig dolgozói teljesítmény-visszatartás, azaz visszavonulás a magánszférába, avagy a közterületi tüntetésre. A tüntetés a köztéren zajlik, a közrend intézményesített megzavarását jelenti. Ahol máskor személyek, illetve gépjárművek közlekednek, ott most valamely témában egyetértők közös felvonulása zajlik. A sztrájk nem jelent mélyebb azonosulást egy témában, hanem konkrétabb gazdasági-szociális követelések mentén kialakított munkavállalói teljesít-

ménymegvonást jelent. Nem köztéren zajlik, nem zavarja a közrendet, viszont a magánviszonyokba avatkozik, veszteségeket okoz termelőnek és fogyasztónak egyaránt. Sajátos eset a közszolgáltatók és a közsféra sztrájkja, itt korlátot kell szabni a teljesítménymegvonásnak az elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében.

Sztrájk és polgári engedetlenség

Az amerikai liberális demokrácia a sztrájkot mint a polgári engedetlenség sajátos formáját látta. De mivel nem lehet sztrájkolni súlyos alkotmányos kötelességmulasztás miatt, csak gazdasági-szociális célokból, ez tévútnak bizonyult a sztrájk mint tiltakozási forma értelmezésében.

Persze elfogadható a politikai sztrájk, ha azt az alkotmány antidemokratikus megváltoztatása miatti ellenállásként szervezik meg, akkor viszont nem polgári engedetlenségről van szó, ami csak részleges kötelességmegtagadás lehet, hanem ellenállásról az alkotmányos rend megváltoztatása ellen.

Sztrájk és blokád

A sztrájk nem lehet totális. A blokád totális. A blokád jog- és alkotmányellenes és antihumánus. Amikor a teljes forgalom megbénítására történik kísérlet (például taxisblokád 1990), az az állampolgároknak a szabad mozgáshoz való joga ellen irányul. Gúzsba akarja kötni, túszul kívánja ejteni az egész társadalmat az ilyen sztrájk, amelynek a megszervezésére nincsen semmiféle alkotmányos és jogállami lehetőség. Azok a sztrájkolók, akiknek a célja a közlekedés kaotikus állapotainak a létrehozása, megtagadják a szolidaritást a társadalom többi részével, és ezáltal elvesztik a sztrájkban rejlő szolidaritási momentumot. Egyfajta politikai sztrájk ugyanis megengedett Magyarországon, mégpedig a szolidaritási sztrájk, amikor is a dolgozók újabb és újabb csoportjai, szervezetei csatlakoznak egy már megindult sztrájkmozgalomhoz. A szolidaritási sztrájk akár határokon túlnyúló módon Európában vagy a Marx szerinti globális keretben is megszervezhető.

Maguk a sztrájkolók utasítják el és sértik meg azonban a társadalmi szolidaritás követelményét, hogyha nincsenek tekintettel azokra, akiknek a sztrájk, még ha részleges is, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt akár totális blokádot hozhat egyéni életükben és mobilitásukban. Ilyenek például a fogyatékossgal élők, az idős és beteg emberek vagy a gyermekeiket nevelők és a kisteleplés-lakók. Nekik a sztrájk blokáddá lehet alacsonyabb mobilitási lehetőségeik következtében. Ők rászorulnának a sztrájkolók speciális segítségnyújtására. Hiszen a sztrájkkal nem ezeket a leginkább esendő csoportokat kívánják megsanyargatni a sztrájkolók, hanem a tőkeerős és jól szervezett munkaadóktól kívánnak előnyöket kicsikarni. Azt gondolom, hogy a sztrájkolók szociális és

humánus szolidaritásának meg kellene jelennie a sztrájkok megszervezésénél ezeknek a különösen kiszolgáltatott társadalmi csoportoknak a lehető legteljesebb kíméletében, és ennek olyan pontnak kellene lennie a tárgyalásokban, ahol az állam, a munkaadók és a munkavállalók példásan együtt kellene, hogy működjenek.

Azoknak, akik az állami vagy a vállalati fűnyíróelv ellen tiltakoznak, nem szabadna olyan fűnyírót elindítaniuk, amely jobban vágja a legkisebb fűszálakat.

Köszönetnyilvánítás

A sztrájkjogi projekt elindításával úttörő feladatot vállaltunk magunkra, hiszen sem a hazai, sem a külföldi ombudsmanok gyakorlatában nem került még sor hasonló vizsgálat lefolytatására. A sztrájkjog gyakorlatának alapjogi szempontú vizsgálata nemcsak az ezzel foglalkozó munkajogi szakemberek számára jelentett újdonságot, hanem a munkáltatói oldalt – a közszolgáltatókat – és a munkavállalói oldalt képviselő szakszervezeteket is meglepte. Éppen ezért számunkra is kérdéses volt, hogy lesznek-e olyanok, akik mellénk állnak, és elméleti vagy gyakorlati tapasztalataikkal támogatják a munkánkat, segítséget nyújtanak ahhoz, hogy a sztrájkjog gyakorlatának elemzésével hozzájáruljunk a jelenlegi – senkinek sem kedvező – jogi helyzet feloldásához, a jogalkalmazási kérdések megválaszolásához.

Munkánk során azonban örömmel tapasztaltuk, hogy megkeresésünktől senki nem zárkózott el, és minden érintett fél – talán annak reményében, hogy ezáltal is egy lépéssel előrébb jutunk a vitás kérdések rendezéséhez – készséggel válaszolt.

Külön köszönetet szeretnék mondani a Szociális és Munkaügyi Minisztérium vezetőjének, HERCZOG LÁSZLÓ miniszter úrnak, aki a műhelybeszélgetésünkön való részvételével, előadásával, gyakorlati tapasztalatainak megosztásával segítette a projekt munkáját, illetve BERKI ERZSÉBET főosztályvezető-helyettes asszonynak, aki szakmai konzultációval, előadásával és kutatási eredményeinek a megosztásával járult hozzá a projekt sikeréhez.

Ugyancsak köszönet illeti a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszékének oktatóit, BERKE GYULÁT és KISS GYÖRGYÖT, akik előadásaikkal emelték a konferenciáink színvonalát, valamint lehetővé tették, hogy a műhelybeszélgetésünk előadásai publikációs formában megjelenhessenek. Szintén köszönet illeti HALMOS CSABÁT, a PTE Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Karának vezetőjét, a Sztrájk törvény egyik megalkotóját, aki a projekt tudományos eredményeit összefoglaló tanulmányunkat a *Húszéves a magyar Sztrájk törvény* című kötetben megjelentette.

Végezetül köszönöm a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat igazgatójának, KOVÁCS GÉZÁNAK és valamennyi megkeresett közszolgáltatónak és szakszervezetnek, hogy a gyakorlati problémák megosztásával és az azokra

adandó válaszok végiggondolásával hozzájárultak ahhoz, hogy átfogó képet adhassunk a sztrájkjog gyakorlásának vitatott kérdéseiről.

Köszönöm valamennyi munkatársamnak, hogy segítségükkel az országgyűlési biztos a sztrájkhoz való jog érvényesülése érdekében vizsgálódhatott.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
az állampolgári jogok
országgyűlési biztosa

1. A Sztrájkjogi projektről általában

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008 őszén az Alkotmányban deklarált „sztrájkjoghoz való jog” érvényesülése, illetve a „sztrájkjogi gyakorlat” ki-munkálása érdekében átfogó, a kérdés valamennyi releváns alapjogi szempont-ját feltáró projektet indított. Az elmúlt évek nagy tömegeket érintő sztrájkjai, az azokkal kapcsolatban megnyilvánuló, széles körű szakmai és társadalmi viták ugyanis azt bizonyították, hogy a sztrájk jogszerű gyakorlásának szabályai még nincsenek kellőképpen kidolgozva a magyar jogrendszerben. A sztrájkjogi pro-jekt keretében az alapjogi dilemmák megfogalmazásával, a felmerülő kérdések feltérképezésével, illetve mindezeknek az érintett szervezetek és a nyilvános-ság felé történő kommunikálásával a biztos azt kívánta előmozdítani, hogy mind a sztrájkjog gyakorlóit, mind a sztrájkot „elszenvedő” állampolgárok az Alkotmányban biztosított keretek között, jogállami garanciák mellett gyakorol-hassák jogaikat.

A projekt elindításához a közszolgáltatásokat nyújtó szerveknél – különö-sen a személyszállítást végző társaságoknál – lezajlott sztrájkok szolgáltattak konkrét indokot, amelyek a társadalom jelentős részét érintették. A sok esetben jelentős érdeksérelmet – akár alapjogsérelmet is – okozó munkabeszüntetések miatt ugyanis számos panaszbeadvány érkezett az ombudsmanhoz. A pana-szosok többsége azt sérelmezte, hogy a sztrájk miatt ellehetetlenült a munkába, iskolába, egészségügyi intézménybe való eljutása, és emiatt nem tudott igénybe venni valamely közszolgáltatást (például orvosi ellátást, oktatást), de volt, aki a sztrájk miatt bekövetkezett munkanap/fizetés kiesést panaszolta, illetve az igénybe vett egyéb közlekedési eszközök költségének vagy felmerült kárának a megtérítéséhez kérte a biztos segítségét. Akadtak azonban olyan beadványok is, amelyekben arra a kérdésre vártak választ a panaszosok, hogy a sztrájkol-ók „meddig korlátozhatják embertársaikat alapvető emberi jogaik gyakorlásá-ban?”.

A korábbi ombudsmani gyakorlat az ilyen jellegű – a sztrájkjog gyakorlásával vagy annak „következményeivel” kapcsolatos – panaszokat hatásköre hiányá-ra történő hivatkozással, a szükséges tájékoztatás mellett elutasította. Ennek oka elsősorban az volt, hogy a sztrájkjal összefüggő visszásságok nagy része a munkaviszony keretében merült fel. A munkáltató és a munkavállalói között fennálló érdekkonfliktus vizsgálata pedig – a hatásköri szabályok alapján – nem tartozik az ombudsman vizsgálati körébe.

Az új, proaktív ombudsmani szerepfelfogás azonban az ilyen jellegű pa-naszokat más aspektusból közelítette meg. Az új szemléletű megközelítési mód azon a megállapításon alapult, hogy a közszolgáltatásokat ellátó szervek

munkavállalóinak sztrájkja szükségképpen érinti a munkajogviszonyon kívül eső, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek körét is. Az e dimenzióban keletkezett, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok gyanúja pedig már megalapozza az országgyűlési biztos hatáskörét. A sztrájkjogi kérdések horizontális vizsgálata helyett (munkavállalók és munkaadó viszonya) a hangsúly a vertikális vonalra (a sztrájkoló dolgozók, valamint a közszolgáltató és a lakosság) helyeződött át.

Vizsgálata során ugyanakkor a biztosnak egyszerre legalább két – egymással akár éles ellentétben álló – érdek konfliktusára is figyelemmel kellett lennie. Egyrésztől, védenie kellett a sztrájkban részt vevők jogait, hiszen a sztrájkhoz való jog – a Sztrájktörvényben meghatározott korlátok között – olyan Alkotmányban biztosított jog, amely gazdasági, szociális érdekeik védelme érdekében megilleti a munkavállalókat. Másrésztől pedig, védenie kellett a sztrájkban tevékenyen részt nem vállaló, azt „elszenvedő” állampolgárok jogait is, hiszen a sztrájkjog gyakorlása szükségszerűen az ő alapjogaik korlátozásával jár.

Mindezek figyelembevételével indult el a projekt, amely nemcsak szemléletmódjában, hanem vizsgálati módszereiben és a vizsgálatba vont „érintettek” körében is számos újdonságot hozott.

A hagyományos ombudsmani gyakorlat ugyanis a közszolgáltatást nyújtó szerveket az általános, mindennapi tevékenységük során vizsgálja. Azokban az esetekben, amikor a szokásos eljárásuk során az állampolgárok alapvető jogaival összefüggésben visszasságot okoznak. Sztrájk esetén azonban éppen az eredményez alapjogsérelmet, hogy a közszolgáltató nem a szokásos módon működik, eltér a mindennapi gyakorlatától, nem tesz eleget annak a kötelezettségének, amely közszolgáltatói mivoltából fakad. A vizsgálat tárgya tehát éppen a „nem tevés”, a mulasztás. De hogyan lehet azt vizsgálni, ami nincs? Hogyan lehet megtalálni azokat a fogódzókat, amelyek alapján megfoghatóvá, jogi nyelven és laikus számára is leírhatóvá válik az, hogy miért alapjogsértő az, ami nincs? A vizsgálat szempontjainak, módszertanának kialakításakor ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása jelentette az első nehézséget.

Kiindulópontként a biztos először a hazai jogi szabályozást, majd a nemzetközi gyakorlatot tekintette át. Ennek során megállapította, hogy a magyar Sztrájktörvény normaszövege hiányosan, csak nagy vonalakban körvonalazza azokat a szabályokat, amelyeket a sztrájk során figyelembe kell venni, és a nemzetközi szabályozásban sincs egységes koncepció. Minden ország különbözőképpen, a saját nemzeti tradícióinak megfelelően szabályozza a sztrájk gyakorlását.

Így tehát a hazai szabályozás hiányosságainak feltárása és a panaszbeadványokban megfogalmazott sérelmek alapján került sor a projekt alapjogi tézissorozatának és problématerképének a kidolgozására. Ezek jelölték ki azokat a főbb csomópontokat, amelyek mentén sor kerülhetett a hivataltól indított eljárások lefolytatására. A legtöbb sérelmet okozó problémaként a biztos két kérdéskört jelölt meg: a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezett-

ségét, továbbá a sztrájk kezdetével, végével, kiterjedésével kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget.

A vizsgálatok a Sztrájk törvény által külön „nevesített” ágazatokban zajlottak, vagyis azokban, amelyekben – a Sztrájk törvény rendelkezései alapján – csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja.¹ Ezek ugyanis azok a területek, amelyeken a bekövetkező sztrájkok a leginkább érinthetik a lakosságot. Ilyen a közlekedési ágazat, azon belül is a vasúti, illetve a fővárosi tömegközlekedési szervezetek (MÁV, BKV), illetve az oktatási, az energiaipari és az egészségügyi ágazat. Az ombudsman valamennyi területen azonos szempontok alapján, ugyanazon eljárási rendben kért tájékoztatást az érintettektől. A kérdések minden esetben a még elégséges szolgáltatás és a megfelelő tájékoztatás biztosításának kötelezettségére irányultak.

Az első vizsgálat – az éppen zajló közlekedési sztrájkok aktualitása miatt – a közlekedés területén zajlott. Ebben az esetben az eljárás kizárólag azokra a szervekre irányult, amelyekre nézve az ombudsmani hatáskör egyértelműen megállapítható: a közszolgáltatókra és a közszolgáltatás megrendelőire; illetve a biztos tájékoztatást kért az ágazatért felelős minisztertől is.

A későbbi vizsgálatok során azonban mind a munkáltatói, mind a munkavállalói oldal meghatározása nehézségekbe ütközött. Az oktatás és az egészségügy területén az intézményrendszer rendkívül széttagolt, az egyes intézmények különböző – állami, önkormányzati, egyházi – fenntartásúak, más-más feladattal, eltérő jogosítványokkal. Mivel a biztosnak nem volt lehetősége arra, hogy valamennyi közszolgáltatótól tájékoztatást kérjen, ezért a vizsgálat gyors és eredményes lefolytatása érdekében kizárólag az adott ágazatért felelős minisztériumot kereste meg.

Az energiaszektorban sem volt mód arra, hogy a teljes ágazatot komplex módon áttekintse, ezért a vizsgálat kizárólag a legtöbb fogyasztói kapcsolatot tartó, a lakosság számára legátfogóbb energetikai szolgáltatást nyújtó iparágat, a villamosenergia-ipart érintette.

Tekintettel azonban arra, hogy a munkavállalói oldal álláspontjának ismerete nélkül a sztrájkjog gyakorlatának elemzése elképzelhetetlen (a sztrájkjog alanyai valójában a „dolgozók”), ezért a vizsgálatokba szerette volna bevonni a munkavállalói oldalt is. De kit szólíthat meg a biztos a munkavállalói oldalon? Bár a Sztrájk törvény rendelkezése szerint a „dolgozókat” illeti meg a sztrájk kezdeményezésének joga,² a kialakult gyakorlat az, hogy a sztrájkot mindig va-

¹ Sztrájk törvény 4. § (2) „Annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez – így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél –, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértéke és feltételei a sztrájkot megelőző egyeztetés tárgyát képezik.”

² 1989. évi VII. törvény A sztrájkokról 1. § (1) „A dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – megilleti a sztrájk joga.”

lamily – az ágazatban működő – szakszervezet kezdeményezi. A szakszervezetek azonban nem tekinthetők sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak, azaz a hatásköri szabályok értelmében nem lehetnek a biztos vizsgálatának alanyai. Mégis, az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján,³ együttműködésükre építve, a biztos tájékoztatást kért tőlük a sztrájk gyakorlásával kapcsolatos álláspontjukról. A szakszervezetek készségesen együttműködtek az ombudsmannal, és válaszeleveleikben széleskörűen tájékoztatták azokról a problémákról, amelyek – álláspontjuk szerint – korlátozzák az adott ágazat dolgozóit sztrájkjoguk gyakorlásában.

Külön érdekessége volt a projektnek az az utóvizsgálat, amely során a vizsgálat tárgya az volt, hogy az érintett közszolgáltató – sztrájk idején – hogyan tesz eleget a korábbi eljárások megállapításai alapján tett ombudsmani ajánlásoknak. A vizsgálatban részt vevő munkatársak a sztrájkot megelőző napon, illetve a sztrájk napján helyszíni szemlét tartottak a kiemelt, központi pályaudvarokon (Déli, Keleti, Nyugati pályaudvar), és aziránt érdeklődtek, hogy a közlekedési vállalat biztosítja-e az állampolgárok számára a megfelelő tájékoztatást és a még elégséges szolgáltatást. Bár az előző vizsgálathoz képest némi előrelépést tapasztaltak, a biztosnak ismét fel kellett hívnia a figyelmét arra, hogy sztrájk alatt is megfelelő szolgáltatást nyújtson az állampolgárok számára.

Ezen átfogó, egész ágazatokra kiterjedő vizsgálatok mellett a projekt külön irányát képezte annak a kérdéskörnek a vizsgálata, hogy a hivatásos szolgálati viszonyban álló munkavállalók teljes sztrájktilalma helyett ki lehet-e alakítani egy olyan rugalmasabb mechanizmust, amely lehetővé teszi, hogy bizonyos korlátok között és megfelelő garanciák beépítésével ez a munkavállalói csoport is élhessen a sztrájkjog gyakorlásának lehetőségével.

Az eljárások során a biztos és munkatársai többször konzultáltak munkajogi szakemberekkel, sztrájk tárgyalásokon közvetítést vállaló munkaügyi közvetítőkkal, akik gyakorlatai tapasztalataik révén gazdagították ismereteiket.

Valamennyi vizsgálat ombudsmani ajánlással zárult. Az ajánlásokban megfogalmazott javaslatokat az érintett szervek (közszolgáltatók, minisztériumok) elfogadták, támogatták. Egyetértettek abban, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján szükség lenne a Sztrájktörvény módosítására, pontosítására. Érdemi előrelépés azonban nem történt.

Minderre való tekintettel – a projekt lezárásaként – a biztos indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványban az 1989-es Sztrájktörvény egyes rendelkezéseivel, hiányosságaival kapcsolatban (megállapodás a még elégséges szolgáltatás mértékében, egyeztető tárgyalások, a sztrájk bejelentése, a szolida-

³ Az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

ritási sztrájk szabályozása stb.) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, illetve indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze az Országgyűlést az új, az alapjogi garanciákat tartalmazó szabályozás megalkotására.

Nem sokkal a projekt befejeződése után került sor – 2010. január 12-től – a BKV Zrt. dolgozóinak hatnapos sztrájkjára. Az egész várost megbénító tömegközlekedési sztrájk ismételten visszaigazolta a korábban megfogalmazott ombudsmani ajánlások megvalósulásának szükségességét.

2. Problématérkép, tézisek

1. A sztrájkhoz való jog alapjogi kérdéseivel foglalkozó projekt egy önálló, sajátos elvi tézissoron alapuló projekt. A sztrájkhoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy az ombudsman szerepvállalásának a direkt jogvédelem helyett főként az egyes alapjogi dilemmák feltérképezésére, a szereplők közötti koordinációra, a párbeszéd fórumának megteremtésére érdemes koncentrálnia.
2. A sztrájkjogi projekt kiindulópontjaként azt a területet kell behatárolni, amelyet a proaktív ombudsmani vizsgálat sikerrel érinthet, ezen belül pedig azokat a pontokat, amelyek alapjogi érvek mentén sikeresen tematizálhatóak, és ahol valódi együttműködés építhető ki. A problématerkép kidolgozásához hozzájárul az érintett szervekkel (Szociális és Munkaügyi Minisztérium) és szakemberekkel való kommunikáció, információcsere.
3. A problématerkép kialakításának egyik kezdőpontját jelentik az ombudsmanhoz érkezett, a sztrájkhoz való joggal összefüggő állampolgári panaszok; részben ezekre épülhetnek átfogó, hivatalból indított vizsgálatok. A panaszokban megfogalmazott problémák, kérdések egyúttal jelzik azt a területet és irányt, amerre a jogtudatosítás, közvélemény-formálás (9. pont) során is érdemes elindulni.
4. A sztrájkjogi projekt tartalmára, terjedelmére döntő hatással van az ombudsman által alkalmazható alapjogi érvrendszer, így a sztrájkhoz való jognak az alapjogi rendszerben elfoglalt helye, az alapjog jellege. A sztrájkhoz való jog nem alanyi jogi jellegű szabadságjog, hanem egy olyan speciális, második generációs gazdasági, szociális jog, amely esetében az állam viszonylag nagyobb mozgástérrel rendelkezik. Emiatt is különös figyelemmel kell lenni az ombudsmani vizsgálat lehetséges határaitra.
5. A projekt elsődleges vizsgálati területe, a problématerkép gerince a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző szerveknél (hatóságoknál, közszolgáltatást végző szerveknél) zajló sztrájkok, ezzel összefüggésben pedig az elégséges szolgáltatással összefüggő alapjogi dilemmák. A „vertikális” vizsgálat indoka, hogy itt merülhet fel a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, illetve bizonyos esetekben egyes alapjogok (például egészségügyi ellátás – egészséghez való jog) sérelme, valamint a sztrájkhoz való joggal való visszaélés problematikája.
6. A közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok alapjogi kérdései mellett kisebb, de önálló leágazást képezhet az egyenlő bánásmód témaköre, ezen belül a kompenzációs ellensúlyok követelménye. Meghatározott személyi kör sztrájkhoz való jogból való teljes kizárása esetén az államnak gondos-

kodnia kell alkotmányos ellensúlyról: pénzbeli vagy egyéb kompenzációról. Annak eldöntéséhez, hogy a sztrájkhoz való jog más diszkriminációval kapcsolatos kérdéseinek (például a sztrájk megtorlása a munkáltató részéről) vizsgálata szükséges-e, a bekért adatok, információk alapján érdemes majd állást foglalni.

7. A sztrájkjog szociális jogi jellegéből következik, hogy valamennyi országban szerves kapcsolatban áll az államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az egyes európai országok szabályozása és gyakorlata így olyan mértékben eltér egymástól, hogy részletes összehasonlítás helyett mindenekelőtt érdemes az európai sztenderdek és gyakorlatot tanulmányozni (Európai Emberi Jogi Egyezmény, Szociális Charta).
8. A sztrájkjogi projektnek nem célja a jelenlegi szabályozási struktúra megváltoztatása és ezzel összefüggésben jogalkotási javaslatok megfogalmazása. A jogalkotási javaslatok ugyanis szükségszerűen alapjog-korlátozással is járnának, ami nem egyeztethető össze az ombudsmani intézmény rendeltetésével. Így inkább a koordináció, a szereplőkkel folytatott párbeszéddel egybekötve, egy, az alapjogok kényes egyensúlyára is figyelemmel levő „legjobb gyakorlat” (best practice) felmutatása felé tehetünk lépéseket.
9. Az országgyűlési biztos valamennyi alapjogi projektjének egyik vezérfonala az állampolgári jogtudatosítás és az aktív közvélemény-formálás: a sztrájkjog esetében is meghatározó az állampolgárok tájékoztatása az alapjog „filozófiájáról” és arról, hogy mihez van joguk, kihez fordulhatnak, honnan kell kapniuk tájékoztatást, megilleti őket kompenzáció (kártalanítás) stb.

2.1. A tézisek részletes kifejtése

2.1.1. A projekt elvi előkérdése, hogy milyen szerkezetben, keretben, mely ombudsmani attitűd, szerepvállalás mentén valósuljon meg, és hogyan kapcsolódhat a korábbi alapjogi projektekhez, például azok elemei közül melyeket vegye át, milyen tapasztalatokra építsen.

- A sztrájkhoz való jog – bár kollektíven gyakorolható, és nem egy esetben tiltakozást fogalmaz meg – nem szabadságjog, hanem gazdasági, szociális jog. A sztrájkjog nem rokonítható a békés gyülekezéshez való joggal, következésképp a projektet – legfőképpen az eltérő alapjogi érvrendszer (lásd 4. tézis) miatt – egyértelműen és következetesen el kell határolni a gyülekezési jogi projekttől.
- A sztrájkhoz való jog szociális jogi jellegéből adódik továbbá az is, hogy az ombudsmani szerepvállalás formája is sajátos: a jogvédőről inkább a koordinatívra helyeződik át. Konzultáció, véleménykérés, tematizálás: a párbeszéd elindítása az alapjogi érvek mentén.

2.1.2. A legfontosabb feladat a *sztrájkjogi problématerkép* felvázolása, amelynek középpontjában a közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok alapjogi dilemmái állnak (lásd 5. tézis), járulékos elemként pedig egyes diszkriminációs kérdések a sztrájkjogból való kizárással összefüggésben (lásd 6. tézis). A problématerkép összeállítása során figyelemmel kell lenni azokra a kérdésekre, amelyek a terület szakértőivel folytatott szakmai párbeszéd során merülnek fel, és amelyek alapjogi aspektusból megragadhatóak.

A sztrájkjogi szabályozás és gyakorlat kontrollja során pusztán a szabályok hiányából adódó *jogbiztonsági problémák* mögött minden esetben vizsgálni kell, hogy kiválthat-e alapjogsérelmet, vagy megfigyelhető-e az intézményvédelmi kötelezettségből adódó súlyos garanciális hiányosság. A sztrájkjogi kérdések horizontális vizsgálata: dolgozók \leftrightarrow munkaadók helyett a hangsúly a vertikális vonalra: sztrájkoló dolgozók + a sztrájkjal érintett hatóságok és közszolgáltatók \leftrightarrow lakosság (mások) helyeződik át. A két alapjogi dilemmarendszer *eltérő megközelítést* igényel az ombudsmani vizsgálat során.

A problématerkép kidolgozásához segítséget nyújt a *szakemberekkel folytatott párbeszéd és szakmai egyeztetés*.

2.1.3. Az egyes állampolgári panaszokban megfogalmazódó problémák viszonylag könnyen körülírhatóak: általában a közszolgáltatóknál zajló, különösen a tömegközlekedési sztrájkok miatti károkat, kellemetlenségeket kifogásolták. Az Obtv. alapján e panaszok egy részét korábban hatáskör hiányában elutasítottuk (tipikusan azért, mert a kompenzációval kapcsolatos kérdések eldöntése bírói útra tartozik), most azonban a proaktív projekt-vizsgálat egyik irányát jelölik ki – az ombudsmani hatásköri keretek további betartása mellett.

2.1.4. Az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése szerint a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni. A sztrájkhoz való alkotmányos jogot deklaráló alkotmányi rendelkezés szorosan kapcsolódik a 70/C. § (1) bekezdéséhez, amely alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson, vagy ahhoz csatlakozzon.

A sztrájkjog a második generációs gazdasági, szociális és kulturális jogok közé tartozik, ezen belül szorosan kapcsolódik a munkához való joghoz: az alkotmányi szabályozás további tagolódása alapján (a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányához⁴ hasonlóan) a szakszervezeti jogok között rendelkezik róla. A Szociális Charta – más belső struktúrát követve – a béralkuhoz való jog keretében szól a sztrájkhoz való jogról.⁵

⁴ Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya 8. cikke.

⁵ Az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Charta 6. cikke.

A sztrájkjog *kollektív jog*: főszabályként a dolgozókat mint csoportot illeti meg (nem egyéni jog, egyénileg nem gyakorolható), egyes esetekben pedig a szakszervezeteket, például a figyelmeztető sztrájkok kezdeményezése.

A sztrájkjog *nem tekinthető tipikus szociális jognak*, mivel vannak olyan jegyei, amelyek mintha a szabadságjogokhoz vinnék közel:

1. *az állam szerepe*: alapvetően negatív, az alapjoggyakorlás tiszteletben tartása az elsődleges, nem a pozitív kötelezettségek;
2. *a szabályozási struktúra*: 1989-ben, még az októberi alkotmány előtt született a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény, amely rövid, tömör, szándékoltan csak a legfontosabb, garanciális szabályokat tartalmazza (hasonlóan a gyülekezési és az egyesülési törvényhez).

A sztrájkjog azonban több okból sem tekinthető valódi szabadságjognak, a következő okokból:

1. *céltel megkötöttség*: a szabadságjogoktól erőteljesen megkülönbözteti, hogy nem lehet politikai jogok érvényesítésének eszköze, csak gazdasági és szociális érdekeket szolgálhat, politikaiakat nem (szemben például a gyülekezési joggal);
2. az Alkotmány a törvényalkotót kifejezetten felhatalmazza korlátok alkotására, utalva arra ezzel, hogy a sztrájkjog eleve *csak korlátok között* érvényesülhet, sőt bizonyos esetekben a teljes elvonása sem minősül feltétlenül alkotmányellenesnek;
3. a céltel megkötöttséggel összefügg, hogy – a szabadságjogokkal szemben – a sztrájkhoz való jog csak *rendeltetészerűen* gyakorolható, a törvény *expressis verbis* tiltja a joggal való visszaélést.

A sztrájkjoggal kapcsolatos alkotmánybírószági gyakorlat nem tekinthető bőségesnek, összesen két releváns határozatot lehet kiemelni:

- Az Alkotmánybírószág 1992-ben a 673/B/1990. AB határozatában vizsgálta felül a Sztrájk törvény azon rendelkezését, amely szerint az igazságszolgáltatási szerveknél a sztrájk kizárt. A testület szerint a sztrájkjog a munkaviszonyban állók részére jelent biztosítékot azokban az esetekben, amikor a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, az egyenlő munkáért egyenlő bérhez, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jogok valamelyikével nem élhetnek, illetve azokat nem érvényesíthetik. „Alapvető jogelv, miszerint mindenki úgy és olyan mértékben gyakorolhatja saját jogait, hogy ennek során mások jogait ne sértse. Minden egyes alapvető jog gyakorlásának korlátját mások alapvető jogai képezik.” Az igazságszolgáltatás tagjainak a sztrájkja mások alapvető jogainak [az Alkotmány 70/K. §, 57. § (1) bekezdése] érvényesítését veszé-

lyezetteté, súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozhatná. Ezért az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatás tagjai sztrájkjogának a korlátozását nem tartotta alkotmányellenesnek.

- A sztrájkhoz való joggal az AB ezután 2006-ban a 88/B/1999. AB határozatban foglalkozott ismét. Az Alkotmánybíróság szerint a sztrájkjog a modern, a gazdasági, szociális jogokat elismerő államokban, mint a gazdasági, szociális érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépés egyik biztosítéka, általánosan elismert.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e alkotmányos indoka annak, hogy az Sztv. a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél megtiltja a sztrájkot, kizárva ezzel az e szerveknél dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkjogát is. Az AB álláspontja szerint a személyi állomány tagjai az e szerveknél alkalmazott közalkalmazottak és köztisztviselők is, a honvédség és a rendvédelmi szervek alkotmányos feladatainak hatékony ellátását pedig csak a teljes személyi állomány munkája tudja biztosítani. A hivatásos szolgálatot teljesítők munkáját közvetlenül segítők sztrájkja esetén az általuk ellátott feladatok elmaradása vagy az azok teljesítésében való késlekedés jelentősen hátráltathatja a szervezetet feladatának teljesítésében, ezzel akadályozhatja az állami feladatok ellátását, az élet- és vagyonmentést, vagyis mások alapvető jogainak érvényesítését. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve azt állapította meg, hogy a „teljes” sztrájktilalomnak alkotmányos indoka van. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint emellett az alkotmányellenes megkülönböztetés nem állapítható meg a honvédségnél és a rendvédelmi szerveknél alkalmazott köztisztviselők és közalkalmazottak, valamint a más szervezeteknél köztisztviselők és közalkalmazottak között.

2006-os határozatában az AB fontos elvi megállapításokat, téziseket fogalmazott meg a sztrájkhoz való alkotmányos joggal kapcsolatban:

„[...] mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján a sztrájkjog 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 sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így a sztrájkjog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli. Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.”

Az Alkotmánybíróság sztrájkjoggal kapcsolatos megállapításai értelmében:

1. az állam a sztrájkhoz való joggal kapcsolatban nagyfokú *szabályozási autonómiával* bír, ami kiterjed mind a sztrájkjog korlátozására, mind az intézményvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeire is;
2. *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;
3. a sztrájkhoz való jognak mint szociális jognak kiterjedt *objektív intézményvédelmi oldala* van: az államnak biztosítania kell a joggyakorlás tényleges feltételeit, kereteit.

2.1.5. Az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése a munkához való jognak mintegy részelemeként valamennyi dolgozó számára alapvető jogként biztosítja a sztrájkjogot. Annak tisztázásához, hogy az országgyűlési biztos a *sztrájkjog mely részterületei* vonatkozásában és e területeken mely kérdések esetében rendelkezik hatáskörrel, szükséges előzetesen röviden utalni arra, hogy a sztrájkjog gyakorlásának melyek az ombudsmani kompetenciával összefüggő jellegzetességei.

A sztrájkjoggal való élés sajátos alapjoggyakorlást jelent, hiszen – egyéb alapjogokkal ellentétben, amelyek elsődlegesen az állammal vagy annak szerveivel szembeni védelmet testesítenek meg az egyén számára – a sztrájkjog a munkáltatóval szembeni fellépés lehetőségét biztosítja. A sztrájkjog alapjául szolgáló jogviszony ennek megfelelően *nem közhatalmi viszony*, hanem elsősorban a magánjog területéhez tartozó, szerződésen alapuló munkaviszony, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony.

A sztrájkjog gyakorlása ugyanakkor bizonyos esetekben jelentősen érintheti a munkajogviszonyon kívül eső személyek körét is, akik vonatkozásában a sztrájkjal érintett szervek, szervezetek egyértelműen hatósági jogkört gyakorlóként, illetve közszolgáltatást nyújtóként lépnek fel. Az így keletkezett alapvető jogokkal összefüggő visszasságok már megalapozhatják a biztos hatáskörét.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatáskörét az Obtv. 16. § (1) bekezdése rögzíti.⁶ Eszerint „az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [...], illetve közszolgáltatást végző szerv [...] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszasságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”. Az Obtv. ugyan nem határozza meg a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, az országgyűlési biztos következetes gyakorlata szerint azonban minden esetben közszolgáltatónak tekintendők a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervek, különösen

⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény.

azok, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.⁷

A közszolgáltatásoknak több sajátossága közül két alapvető jellegzetesség indokolja azt, hogy azok igénybe vevői a hatóságok eljárásával szembeni alapjogvédelemmel azonos védelmet élvezzenek az ombudsmani eljárás során. Az egyik, hogy a közszolgáltatások alapvető, elemi és tömeges szükségleteket elégítenek ki, amelyek nélkülözése jelentős hátránnyal járna az egyén számára.⁸ A másik, hogy – a korábban említetteknek megfelelően – a közszolgáltató a szolgáltatás igénybe vevőivel szemben *monopol- vagy kvázi-monopolhelyzetben van*. Az igénybe vevőnek ezért a legtöbb esetben egyáltalán nincs, olykor pedig csak korlátozottan áll fenn a lehetősége arra, hogy ne lépjen a közszolgáltatóval szerződéses kapcsolatra, illetve helyette alternatív szolgáltatót válasszon. A közszolgáltatást nyújtó szerv által megállapított általános szerződési feltételek, üzletszabályzatok, egyéb – sokszor jogszabályi vagy jogszabályon alapuló – előírások – így például az, hogy egyes közszolgáltatásokat az egyén köteles igénybe venni –, továbbá a szerv tevékenységének számos más jellegzetessége pedig jelentős mértékben analóg a hatósági működéssel.

A közszolgáltatások ellátása során a szolgáltatás nyújtója és igénybe vevője között alapvetően szerződéses kapcsolat, polgári jogi jogviszony áll fenn, amelyre főszabályként a Ptk. rendelkezései az irányadók, a jogviszony tartalmát a Ptk. szabályainak megfelelően az állam központi szervei által alkotott jogszabályok meghatározhatják. A közszolgáltatások előbb említett sajátos jellege miatt azonban több olyan érdek merül fel, amelyek a versenyszférához képest jelentősebb állami beavatkozást tesznek szükségessé. Ez a beavatkozás a közszolgáltatási jogviszony egyes tartalmi elemeinek meghatározásában nyilvánulhat meg. *Vasúti közszolgáltatásnak* minősül a vasúti társaságnak az állammal (települési önkormányzattal) kötött közszolgáltatási szerződése alapján, külön jogszabályban meghatározott hatósági ár ellenében végzett, a közszolgáltatási menetrendben előírt személyszállítási tevékenység.⁹ A vasúti személyszállítási tevékenységet ellátó szervekre így például kiterjed a biztos hatásköre.¹⁰

Fontos azonban tisztázni, hogy *valóban alapjogok válnak-e érintetté* a sztrájkkal kapcsolatban, illetve amennyiben igen, ezek érintettsége közvetlen vagy közvetett módon valósul-e meg. Az első kérdés megválaszolásához kiindulópontot adhat a jogszabály, illetve az alkotmánybírósági értelmezés. Ezek nyo-

⁷ Lásd először az OBH 6501/2001. számú jelentésben.

⁸ Vö. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-Orac, 2005. Idézi: Hajas Barnabás: Elfelejtett ombudsmani hatáskör? *Közjogi Szemle*, 2008/1.

⁹ A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 2. § (1) bekezdés 18. pontja alapján.

¹⁰ OBH 5649/2007. számú jelentés.

mán a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. §] és a művelődéshez való jog keretében biztosított oktatáshoz való jog [Alkotmány 70/F. §] alapjogi jellege vitathatatlan, közvetlenül érintettségük pedig egyértelműen megállapítható az *egészségügyben*, illetve az *oktatásban foglalkoztatottak* sztrájkja esetén. A személyszállítást végző szervezeteknél felmerülő sztrájk a *közlekedéshez való jogot* érinti, amelynek alapvető jog jellegét az Alkotmánybíróság értelmezése alapozza meg. Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) határozatában a *szabad mozgáshoz való jog* [Alkotmány 58. §] alkotmányos tartalmát úgy értelmezte, hogy „[a] szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.” A magyarországi gyakorlatban ugyan még nem merült fel, de elképzelhető az *egészséges környezethez való jog* [Alkotmány 18. §] sérelme például a hulladékszállítók sztrájkja esetén, vagy a szociális biztonsághoz való jog [Alkotmány 70/E. §] sérelme a szociális ellátásban dolgozók sztrájkja esetén. Az egyes nevesített alapvető jogokat magában foglaló, általános értelemben vett közszolgáltatáshoz való jog alapjogi jellege nem tisztázott.

A sztrájkjog és a közszolgáltatások nyújtásának összefüggései keretében folytatott ombudsmani vizsgálatnak lehetősége van kitérni arra, hogy az állampolgároknak okozott visszásságok *mennyiben tudhatók be a sztrájkjog jelenlegi hiányos szabályozásának*. A Sztrájktörvény lakonikus rendelkezései ugyanis számos olyan kérdést nem szabályoznak, amelyek *garanciális jelentőséggel bírnának* az állampolgároknak nyújtandó közszolgáltatások vonatkozásában. Így nincs felsorolva tételesen a jogellenes célok köre, nem szabályozott az arányosság elve sem, amely szerint a sztrájkoknak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal. Az utóbbi hónapokban lezajlott sztrájkok során kapott hangsúlyt az *elégésséges szolgáltatás* fogalma, amelynek tartalma szintén nem meghatározott a Sztrájktörvényben. Mindemellett a hatályos magyar szabályozás nem tér ki továbbá a sztrájk nem munkabeszüntetéses jellegű „alternatív” formáira, mint a munkalassítás, az ülősztrájk vagy a túlbuzgósági sztrájk, ezekben az esetekben a jogi szabályozás gyakorlatilag teljesen hiányzik.

2.1.6. A sztrájkjogi projekt horizontális kérdéseivel kapcsolatban elsődlegesen az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő dilemmák vehetőek fel. Ezek között egy konkrét, ugyanakkor fontos elvi jelentőségű terület a sztrájkból kizártak köre és a nekik nyújtott kompenzáció.

A sztrájkhoz való jog sajátos korlátozhatóságából adódik az, hogy bizonyos személyi körre nézve lehetséges a jog gyakorlásából való teljes kizárás is, ha annak kellő alapjogi indoka van. Ez a megoldás más, különösen szabadságjogi jellegű alapjogoknál elképzelhetetlen (a lényeges tartalom korlátozhatóságára tekintettel). A sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnál azonban vizsgálható az, hogy a kizárással járó korlátozás szükséges-e, illetve arányos-e. Az arányos-

ság szempontjából pedig elsőrendű kérdés az, hogy van-e olyan kompenzáció, amely a kizárás miatti joghátrányt, az érdekvényesítési erő csökkentését képes bármely módon kiküszöbölni, mérsékelni.

A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdése alapján nincs helye a sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. A törvény egyes szervekről beszél, nem igazságügyi alkalmazottakról (bírák, ügyészek stb.) vagy hivatásos rendőrökről, így az adott szervnél dolgozó köztisztviselőkre és közalkalmazottakra is kiterjed a sztrájktilalom. Az Alkotmánybíróság a már idézett 88/B/1999. AB határozatában alkotmányosnak találta a kizárást, nem tartotta diszkriminatívnak azt, hogy más szerveknél dolgozó közalkalmazottak és köztisztviselők nincsenek kizárva, mert nem képeznek homogén csoportot.

Vizsgálandó az, hogy a hatályos jogszabályok a sztrájktilalom hatálya alatt álló szervek nem „hivatásos” dolgozói esetében tartalmazzak-e olyan kompenzációs elemeket (pluszjuttatások, kedvezmények stb.), amelyek arányossá teszik a korlátozást náluk. Ellenkező esetben, a vizsgálat megállapításainak függvényében, esetlegesen megfontolandó lehet alkotmánybírósági indítvány benyújtása.

Az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben ugyancsak jelentősége lehet a sztrájkokat követően a *sztrájkban részt vevő munkáltatókkal kapcsolatos diszkriminatív munkavállalói megnyilvánulásoknak* (különösen a megtorlásnak). Tudomásunk szerint jelenleg ilyen panasz hozzánk nem érkezett – figyelemmel, hogy bírósági eljárás gyakran az ügyek vége –, a tendenciák feltérképezése azonban nem volna haszontalan. Az Egyenlő Bánásmód hatóság megkeresése útján képet kaphatunk arról, hogy érdemes-e ezt a kérdést tematizálni, felvenni a problématérkép pontjai közé, vagyis, hogy valóban tendenciáról van-e szó.

2.1.7. Az 1950-ben elfogadott *Emberi Jogok Európai Egyezményében* (a továbbiakban: EJEE) – tekintettel arra, hogy elsősorban politikai és szabadságjogokat megfogalmazó dokumentum – a sztrájkjog nem szerepel. A sztrájkjal kapcsolatos ügyek elbírálása során azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az EJEE 11. cikkébe (egyesülési jog, szakszervezet-alakításhoz való jog) implikálva, ebből levezetve értelmezte e jogot. Az EJEB gyakorlata a sztrájkjog területén csekély, a sztrájkjoggal összefüggő érdemi iránymutatás lényegében egyetlen svéd ügyre (Schmidt and Dahlström v. Sweden – Judgement of 6 February 1976. Series A no. 21.) korlátozódik.

Nagyobb gyakorlattal és jelentősebb iránymutatásokkal rendelkezik a sztrájkjog terén a *Szociális Jogok Európai Bizottsága* (a továbbiakban: SZJEB), amely joggyakorlata során az 1961-ben elfogadott *Európai Szociális Chartát* (a továbbiakban: Charta) veszi alapul. A Charta volt az első nemzetközi dokumentum, amely 6. cikke 4. pontjában az érdekkonfliktusok esetén megengedett kollektív fellépés keretében alkalmazható eszközök között deklarálta a sztrájkjogot.

Az SZJEB gyakorlata folyamán kidolgozott zsinórmértékek irányadók lehet-

nek a magyar szabályozás értelmezéséhez, illetve a felmerülő problémák megoldásához. A *legfőbb elvek* a következőkben foglalhatók össze.¹¹

- A Charta megfogalmazásából kitűnik, hogy a különféle megszorítások alkalmazása a jog gyakorlása tekintetében összhangban van a sztrájkjog szabályozásával.
- A sztrájk – tekintettel érdekérvényesítő jellegére – jogi konfliktus esetén nem alkalmazható eszköz. A felmerülő érdekellentét dacára főszabály szerint a kollektív szerződésben szabályozott kérdések sem képezhetik sztrájk tárgyát. Az azonban már elfogadhatatlan korlátozás, ha a sztrájkjog pusztán a kollektív szerződés megkötésének biztosítására megengedett.
- A kollektív fellépés nem jelenti azt, hogy feltétlenül szervezeti kereteken belül kell sztrájkolni: a munkavállalói csoportnak akkor is lehetőséget kell biztosítani a sztrájkra, ha az a szakszervezeti kereteken kívül zajlik.
- A *közalkalmazottak sztrájkjoga* korlátozható és korlátozandó, a szabályozásnak azonban differenciálnak kell lennie. A korlátok kizárólag olyan közalkalmazottakra/köztisztviselőkre vonatkozhatnak, akiknek a sztrájkja veszélyt jelenthet az állam- vagy nemzetbiztonságra, a közbiztonságra, közrendre, közegészségre, illetve közérkölcsekre. Az érintett alanyi körbe tartoznak – a részes államok általános szabályozási gyakorlata szerint is – a rendőrség és a fegyveres erők tagjai, a bírások, illetve a magasabb beosztású köztisztviselők. Nem tagadható meg azonban a sztrájkjog azoktól a közszférában dolgozóktól, akiknek a tevékenysége nem alapvető fontosságú (például takarítószemélyzet, telefonközpontos, konyhás stb.). Mindezek ellenére a közalkalmazottak sztrájkjogának teljes egészében történő elvonása nem áll összhangban a Charta rendelkezéseivel.
- Nem minősül a Charta elveivel ellentétesnek, ha adott állam olyan törvényi rendelkezéseket vagy elveket alkalmaz, amelyek a szakszervezetek vagy munkaadói szervezetek tagjainak büntetőjogi vagy polgári jogi felelősségét alapozzák meg olyan esetben, mikor szervezeteik jogszerűtlenül sztrájkolnak. Bizonyos körülmények között még az is összeegyeztethető a Chartával, ha a sztrájk a munkaszerződés felbontását vonja maga után. Ha a gyakorlatban a sztrájk befejeztével a munkavállaló a korábbi jogi státusát teljes egészében visszanyeri, és korábban megszerzett jogai (például nyugdíjhoz való jog, szabadsághoz való jog, besorolás) általánosságban nem szenvednek csorbát, úgy a munkaszerződések formális megszűnése önmagában nem jelenti a Charta rendelkezéseinek megsértését. A csoportos elbocsátás a státus utóbbi visszaállítása nélkül azonban ellentétes a Chartával. Az aránytalan fizetési levonásban megjelenő „büntetés” sem felel meg a Charta követelményeinek.

¹¹ Vö. Lenia Samuel: *Alapvető szociális jogok. Az Európai Szociális Charta esetjoga*. Strasbourg: Európa Tanács, 1997.

- Nem Charta-ellenes a kizárás alkalmazása, vagyis az, ha a munkavállaló be-zárja a munkahelyet (vállalkozását) sztrájk esetén.

Az *Európa Tanács* jogalkalmazó szervei mellett az *Európa Parlament* Közgyűlésének tevékenysége során is felmerült a sztrájkjog problémája. 2005-ben a Közgyűlés határozatot fogadott el a „lakosságot alapvetően érintő” szolgáltatásokkal, a sztrájkjal és ennek gazdasági hatásaival összefüggésben, amelyben felszólította a részes államokat, hogy (többek között):

- mérjék fel az ilyen sztrájkok direkt és indirekt gazdasági hatásait,
- hangolják össze a belső jogi szabályait ezen a téren,
- használják ki a Szociális Charta által adott lehetőségeket a megfelelő szabályozás kialakítására.

2.1.8. Az ombudsman által indított alapjogi projekteknel – erre a gyülekezési jogi projekt megfelelő tapasztalat – körültekintően fel kell térképezni, hogy milyen kérdésekben kerüljön sor *jogalkotási kezdeményezésre*. A sztrájkjogi projekt kapcsán három oldalról is szűk a de lege ferenda javaslatok megfogalmazásának lehetősége:

- maga a Sztrájktörvény kétharmados alapjogi törvény, módosítása nagyfokú politikai konszenzust igényel;
- a törvénymódosítás, még ha megvalósulna is – különösen a jelenlegi tapasztalatok fényében –, valamiféle alapjog-korlátozást mindenképp jelentene: a sztrájkjog érvényesülése egy kényes egyensúlyon alapszik;
- az alapjogi dilemmák jó része eleve nem vagy nehezen konvertálható jogalkotási kérdéssé, a gyakorlatban működésképtelen a felek bevonása nélkül.

Mindez természetesen nem zárja ki elvi szinten sem azokat a jogalkotási javaslatokat, amelyek olyan meghatározott garanciális (egyensúlyi) elemek beépítésére irányulnak, amelyeket a gyakorlat konszenzussal sem képes kialakítani.

2.1.9. A projekt egyik legfontosabb része a problémák nyilvános tematizálása, a jogtudatosság növelése úgy, hogy az alapjogi aspektusú megközelítést a társadalmi „vita” részévé tesszük. Számos tévhitet (például sztrájktörés) lehet eloszlatni, illetve praktikus kérdést (kompenzáció) megválaszolni, a szélesebb nyilvánosság elé tárni a szakmai egyeztetéseket, műhelybeszélgetéseket követően elkészülő publikációkban, előadásokban, valamint ún. „with the paper”-ekben, kiadványokban.

3. Műhelybeszélgetés és konferencia

A sztrájkjog jogszerű gyakorlatának kialakítása érdekében a sztrájk alapjogi szempontú értelmezése, határainak, korlátainak kialakítása, valamint az erről folytatott konstruktív vita megkerülhetetlen.

Mivel a biztos fontosnak tartotta, hogy vizsgálati tapasztalatait, illetve az azok kapcsán megfogalmazott javaslatait a jogalkotó, az érintett szakemberek, a döntéshozók és a társadalom nyilvánossága elé tárja, és megismerje az ő álláspontjukat is, az együtt gondolkodás, a párbeszéd, a gyakorlati tapasztalatok megosztása érdekében több rendezvényt is szerveztünk. A konferenciákra igyekeztünk meghívni valamennyi – a sztrájk szabályainak újragondolásában – érdekelt vagy érintett szakembert és érdeklődőt.

Az első, nyitó rendezvényre *A sztrájk jogszerű gyakorlata* címmel 2008. október 15-én került sor az Országgyűlési Biztos Hivatalának dísztermében. A műhelybeszélgetés fő témája annak értelmezése volt, hogy mit is jelent a sztrájkhoz való jog mint alkotmányos alapjog. Ezen a műhelybeszélgetésen került ismertetésre az ombudsman sztrájkjogi projektjének alapvetése: a sztrájkjog gyakorlatával kapcsolatos problématerkép, valamint az alapjogi tézissor. Az előadások témái úgy voltak megszerkesztve, ahogyan maga a sztrájk is lezajlik. Az alapvetés után a sztrájkot megelőző egyeztető eljárásról, majd az elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettségéről, az azzal kapcsolatos anomáliákról tartott előadást a Szociális és Munkaügyi Minisztérium államtitkára, illetve főosztályvezető-helyettese – akik hosszú idő óta maguk is rendszeresen részt vesznek sztrájk tárgyalásokon. Ezt követően került sor a sztrájk jogszerűségének megállapításával összefüggő bírósági ítélezési gyakorlat ismertetésére a Fővárosi Munkaügyi Bíróság bírójának előadásában.

Bár nem tudhattuk előre, a műhelybeszélgetés időpontjában országos kiterjedésű vasutassztrájk zajlott, ami különleges aktualitást adott a rendezvénynek. Éppen ezért a legnagyobb érdeklődést kiváltó előadások azok voltak, amelyekben a projektben részt vevő munkatársak vizsgálataik eredményeiről, a tömegközlekedés területén zajlott sztrájkok tapasztalatairól számoltak be. A Közlekedési és Hírközlési Minisztérium főosztályvezetője – részben erre is reagálva – a minisztérium álláspontját ismertette az elmúlt években lezajlott közlekedési sztrájkokkal, illetve azok következményeivel kapcsolatban.

A rendezvény záróblokkjában – a nemzetközi szabályozás áttekintésével – a közsféra sztrájkjairól tartott előadást a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezető egyetemi oktatója, illetve az ombudsman munkatársa ismertette a hivatásosok sztrájkjogának szabályozása érdekében indult ombudsmani vizsgálat addigi eredményeit. Az előadások végén a hoz-

zászólók felvetései alapján intenzív vita alakult ki a sztrájkjog gyakorlásának kereteiről, az esetleges szabályozás szükségességéről, koncepcióiról.

A műhelybeszélgetésre meghívást kaptak a sztrájkjal leginkább érintett közszolgáltatók vezetői (MÁV, BKV), az Igazságügyi és Rendészeti, valamint a Szociális és Munkaügyi Minisztérium szakemberei, a sztrájk jogszerűségének megállapítása tárgyában ítélező, illetve egyéb, a sztrájk gyakorlása során felmerülő jogvita elbírálásával foglalkozó munkaügyi bírák, a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat szakemberei, továbbá neves elméleti és gyakorlati jogászok.

A műhelybeszélgetés a sajtó kizárásával folyt, azonban a rendezvény tényéről és a vizsgálat eredményeiről a biztos számos sajtóközleményben tájékoztatta a nyilvánosságot.

2009. június 15-én került sor a Pécsi Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kara által szervezett, *Húszéves a magyar sztrájk törvény* című konferencia megrendezésére. Az országgyűlési biztos és munkatársai a kétnapos rendezvényen meghívott vendégként és előadóként vettek részt. A konferencián ismételten lehetőség nyílt arra, hogy – a minden ágazatból érkező munkaügyi szakemberek előtt – ismertessük a projekt célkitűzéseit és eddigi eredményeit.

Végezetül, a hónapok óta folyó munka és a projekt lezárásaként ismét műhelybeszélgetést szerveztünk. A záró konferenciára *„Egymásra tekintettel” – Alapjogi szempontok a hazai sztrájkjogi szabályozás és gyakorlat átalakításához* címmel, 2009. október 15-én került sor, a Magyar Telekom Székház Tölösi Konferenciatermében. A rendezvény témája a sztrájkjog gyakorlásának a jogalkotást, illetve jogalkalmazást terhelő problémái, a kihívások feltárása volt.

A konferencia bevezetőjében Szabó Máté ombudsman beszélt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának szerepvállalásáról az alapjogbarát sztrájkjogi szabályozás és gyakorlat kialakításában. Majd Gulyás Kálmán, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium szakállamtitkára köszöntötte a rendezvényt. Az ezt követően megtartott – a konferenciát megnyitó – előadásában hangsúlyozta a minisztérium elkötelezettségét a sztrájkjog szabályozásával és gyakorlásával összefüggő kérdések megválaszolása iránt.

A szakállamtitkár által felvetett problémákra is reagálva, az ombudsman munkatársa válaszolt azokat az alkotmányos aggályokat, amelyeket a sztrájk törvénnyel összefüggésben a projekt feltárt, s amelyek miatt a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult.

Ugyanezen kérdéseket elemezte, csak más, az egyetemi oktató, kutató aspektusából Nacsá Beáta, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékének egyetemi adjunktusa, *A sztrájkjog szabályozásának és gyakorlásának aktuális kérdései* című előadásában.

Ezt követően ismét a biztos munkatársai tartottak előadást. Ismertették azokat a vizsgálati tapasztalatokat, illetve azokat az egyedi, ágazati problémákat, amelyeket az oktatás, egészségügy, energiaszolgáltatás területén indított

ombudsmani vizsgálat feltárt az ezekben az ágazatokban munkát vállalók sztrájkjogának gyakorlásával kapcsolatban.

A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálatról, a sztrájk megelőzése érdekében folytatott egyeztető tárgyalások gyakorlatáról, a közvetítők és döntőbírók munkájáról a szolgálat igazgatója, Kovács Géza tartott tartalmas előadást.

A konferencia záróblokkjában ismét a biztos munkatársai ismertették a hivatásos szolgálati viszonyban álló munkavállalók (rendőrök, tűzoltók) sztrájkjogával, valamint a sztrájk jogkövetkezményeivel kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok eredményeit, illetve az annak kapcsán megfogalmazott ajánlásokat.

A rendezvény záró előadásában Berke Gyula, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszékének egyetemi docense ismertette a közszolgáltatás biztosításával kapcsolatos állami kötelezettségeket sztrájk esetén.

A műhelybeszélgetés során – a vitaindító előadások után – tartalmas, elméleti és gyakorlati kérdéseket is feldolgozó vitára nyílt lehetőség. A meghívott vendégek aktív közreműködésével zajló együtt gondolkodásnak, párbeszédnek a szűkös időkeret vetett véget.

A rendezvény szünetében az országgyűlési biztos – a nagy médiaérdeklődésre való tekintettel – sajtókonferenciát is tartott.

4. A projekt tevékenységéhez kapcsolódó publikációk és egyéb kommunikáció

4.1. Publikációk

A sztrájkjogi projekthez kapcsolódóan elsőként PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ ombudsman írása jelent meg *A sztrájk mint sajátos állampolgári érdekérvényesítés* címmel.

Ezt követően, 2009. április és június hónapban a 2008. december 12-i műhelybeszélgetésen elhangzott előadások szerkesztett változata jelent meg a *Pécsi Munkajogi Közlemények* című folyóirat 2009. évi I. és II. kötetében, *Sztrájkjogi műhelyvita* címmel. A kötetben megjelent cikkek szerzői: SZABÓ MÁTÉ, LÁPOSSY ATTILA, ZELLER JUDIT, HERCZOG LÁSZLÓ, BERKI ERZSÉBET (I. KÖTET), BERKE GYULA, KISS GYÖRGY, KULISITY MÁRIA, PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA, SERES PÉTER, VARGA ÉVA CSILLA, ZEMPLÉNYI ADRIENNE (II. kötet).

Az *Acta Humana* című emberi jogi folyóirat 2009. évi 3. számában jelent meg munkatársunknak, JUHÁSZ ZOLTÁNNak a projekt zárókonferenciáján elhangzott előadásának szerkesztett és kibővített változata *A sztrájk joghatásai* címmel.

A *Rendészeti Szemle* című szakmai folyóirat következő, 2010. májusi számában jelenik meg PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA cikke a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak sztrájkjogával kapcsolatban.

DR. HALMOS CSABA címzetes egyetemi tanár szerkesztésében (Pécsi Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar), *Sztrájkjog Magyarországon* címmel, várhatóan 2010 első félévében jelenik meg egy kötet, amely tartalmazni fogja a 2009 júniusában tartott, *Húszéves a magyar Sztrájk-törvény* című konferencián elhangzott ombudsmani előadást, illetve egy összefoglaló tanulmányt a biztos sztrájkjogi projekt keretében kifejtett tevékenységéről, annak elméleti alapvetéséről, a lefolytatott vizsgálatokról, azok megállapításairól, eredményeiről. A kötetben megjelenő átfogó tanulmányt SZABÓ MÁTÉ, LÁPOSSY ATTILA ÉS ZELLER JUDIT szerkesztette. A kötetben szerepelni fog még JUHÁSZ ZOLTÁNNak a sztrájk jogkövetkezményeiről szóló alapvetése is.

A *Közjogi Szemle* című jogi folyóirat 2009. decemberi számában jelent meg egy írás *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának sztrájkjogi témájú alkotmánybíróvási indítványa* címmel, amely röviden ismerteti az ombudsman által benyújtott – és jelentés formájában is megismerhető – alkotmánybíróvási beadványt.

4.2. A projekt tevékenységéhez kapcsolódó kommunikáció

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának sztrájkjogi projektje a többi kimelt vizsgálati témától valamelyest eltérő módon jelent meg a médiában. A folyamatosan jelen lévő ügyekkel (például fogyatékos emberek jogérvényesítése, gyermekjogok) szemben a sztrájkjoggal kapcsolatos problémafelvetések aktuális eseményekhez kapcsolódtak, jellemzően a sztrájkhelyzetekre – az előkészületek és a megvalósítás idejére, valamint a tanulságok ismételt levonására – koncentráltak. A hírek, tudósítások, elemző cikkek és műsorok a napi, illetve rövid távú következményeket taglalták, de megjelentek bennük az országgyűlési biztos aktuális és távlatokra szóló megállapításai, ajánlásai is. Így szerepelhettek egymás mellett az állampolgári jogérvényesítést és a sztrájkolók jogainak érvényesítését (illetve annak hiányosságait) bemutató konkrét események, valamint ugyanennek ombudsmani, alapjogi értékelése. „Sztrájkmentes” időszakokban a téma inkább önálló kezdeményezésekhez kapcsolódva kapott nyilvánosságot (lásd az ombudsman alkotmánybírói beadványa a két évtizedes Sztrájk törvény súlyos, koncepcionális hiányosságai miatt, vagy például a rendőrök, tűzoltók elképzelhető sztrájkjogával kapcsolatos kérdések).

A közszolgáltatók, elsősorban a BKV Zrt. és a MÁV-Start Zrt. dolgozóinak sztrájkja alapjaiban érintette az állampolgárok közlekedéshez, helyváltoztatáshoz való jogát, ami napi, vezető hírként jelent meg a médiában. A VDSZSZ esetében az országos és helyi, a BKV-szakszervezetek sztrájkjai idején elsősorban az országos és a fővárosi média idézte, interjúvolta az országgyűlési biztost. A sztrájkjogi projekt kommunikációja a legfontosabb problémák megoldatlansága miatt 2008-hoz hasonlóan 2009-ben is két témával keltette a legnagyobb figyelmet: ez a még elégséges szolgáltatásban való megegyezés szabályozatlansága, ennek folyamányaként a megállapodás ellenérdekeltsége a közszolgáltatók és a sztrájkolók között, valamint a közszolgáltatók tájékoztatási kötelezettségének hiányosságai.

5. A sztrájk jog szabályozásával kapcsolatos nemzetközi gyakorlat áttekintése

5.1. A szabályozás módja az egyes országokban

A munkavállalók kollektív fellépései közül a legnagyobb tradíciójú a sztrájk.¹² A sztrájk az európai országok jogában főszabályként megengedett. Az Európai Szociális Charta azonban lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy a sztrájkjogot korlátozzák. A 31. cikk értelmében a sztrájkhoz való jog kizárólag mások jogainak és szabadságjogainak, a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közérkölcés védelmében korlátozható.

Az Európai Unió tagállamai közül Ciprus, Dánia, Hollandia, Luxemburg, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország, Olaszország, az Egyesült Királyság és Szlovákia alkotmánya deklarálja a sztrájkhoz való jogot, azonban a sztrájk intézményét külön törvény nem szabályozza.

Az **angol jog** komplex módon értelmezi a sztrájkjogot. Annak ellenére, hogy e jog Nagy-Britanniában több mint százéves fejlődésre tekinthet vissza, a „right to strike” kifejezés csak 1942-ben került rögzítésre, mint „a kollektív megállapodás elvének egyik lényeges eleme”.¹³ Az Egyesült Királyságban a sztrájkjal kapcsolatos kérdéseket a kollektív szerződések mellett számos részlet-„Act”, valamint a common law rendezi.

Németországban sincs sztrájktörvény, itt a Német Szakszervezeti Szövetség alakuló kongresszusának határozata tartalmaz általános elveket a sztrájkról. Az egyes kérdéseket a kollektív szerződések rendezik. Ebben az országban az a gyakorlat alakult ki, hogy a bejelentett munkabeszüntetés előtt a munkavállalók és a munkáltatók megállapodnak a legszükségesebb szolgáltatások biztosításáról.

Hollandiában a törvényhozó szintén adós maradt a sztrájk részletes szabályait tartalmazó jogszabállyal. 1969-ben kidolgoztak egy sztrájkrendtartást, amely ugyan nem lépett hatályba, mégis iránymutató a sztrájk bírói gyakorlatára ma is. Ezt egyébként egy 1980-ban megalkotott törvényjavaslat modernizálta, amely azonban még nem lépett hatályba. Sztrájk esetén a munkáltatók vagy a kedvezőtlenül érintettek bírósághoz fordulhatnak. A bírák döntenek el, hogy jogos-e a sztrájk, és milyen feltételek mellett indítható vagy folytatható.

Külön törvényt is alkotott a sztrájkhoz való jog kérdéseinek rendezésére Franciaország, Belgium, Luxemburg, Spanyolország, Portugália, Finnország, a Cseh Köztársaság és Románia.

Ausztriában sem a szövetségi alkotmány, sem más törvény nem rendelkezik arról, hogy kik, hol és milyen feltételek mellett szüntethetik be a munkát. Az

¹² Kiss György: *Munkajog*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest: Osiris Kiadó, 2005, 496. o.

¹³ Uo.

Osztrák Szakszervezeti Szövetség (ÖGB) tájékoztatója szerint sztrájk megtartásához az illetékes üzemi vagy ágazati szakszervezeti testület, végső soron pedig az ÖGB vezetőségének engedélye szükséges. Az uralkodó osztrák jogértelmezés szerint a dolgozók a sztrájjal megszegik a munkavégzésre vonatkozó kötelezettségeket, ami kimerítheti az elbocsátás alapjául szolgáló tényállást.

Törökország alkotmánya ugyanakkor meglehetősen terjedelmes szabályozást tartalmaz, az 54. cikk értelmében, amennyiben a kollektív szerződés megkötésére vonatkozó eljárás során nem jön létre megegyezés, a munkavállalóknak joguk van sztrájkolni. Ezen jog gyakorlásának feltételeit, módját, terjedelmét törvény állapítja meg.¹⁴

Az **Amerikai Egyesült Államokban** a sztrájk is megengedett, azonban az egyes államok bíróságainak ítéletei eltérőek abban a tekintetben, hogy a közalkalmazottak közül kit illet meg ez a jog, és milyen feltételek mellett gyakorolható.

5.2. A sztrájkhoz való jog az egyes „kritikus” ágazatokban

Egyes szakmák képviselőinek sztrájkhoz való joga számos országban vitatott. Az államok túlnyomó többsége nem szabályozza külön az orvosok, pedagógusok, rendőrök sztrájkhoz való jogát, hanem az egyes munkabeszüntetések alkalmával fejtik ki véleményüket a szakemberek, a kormányzat képviselői a sztrájk jogszerűségéről, arról, hogy a sztrájkra készülő dolgozókat egyáltalán megilleti-e ez a jog, és ha igen, milyen feltételek fennállása esetén élhetnek a kollektív fellépés ezen formájával.

5.2.1. Rendvédelmi szervek dolgozói

A rendőröknek van sztrájkjoguk Belgiumban, Finnországban, Franciaországban, Kanadában, az Amerikai Egyesült Államokban. Svájcban a rendőrök annak ellenére sztrájkolhatnak, hogy ott ilyen joggal a közsféra hasonlítható helyzetben lévő kategóriái közül például a katonák, diplomaták, határőrök, vámosok, légiforgalom-irányítók nem rendelkeznek. Ugyanakkor a rendőrség esetében ott is, ahol az elvben megengedett, a sztrájkban részt vevők körére, illetve a sztrájk terjedelmére, időtartamára nézve különböző korlátokat intézményesítettek. A rendőrsztrájk jogi lehetőségével egyes államokban ténylegesen – igaz, a magánszférához képest jóval ritkábban – élnek is, erre példa Franciaország, Belgium, Svájc. Más államokban ez inkább az érdekérvényesítésben sikerrel hivatkozott, de valójában be nem vetett eszköz. A joggyakorlat tehát sokrétű, és sem a jogcsalád, sem a regionális helyzet nem meghatározó.”¹⁵

Finnországban a rendőrök rendelkeznek sztrájkjoggal. E joguk természetesen korlátozott, mert a munkát teljes mértékben nem szüntethetik be, de sztrájk esetén a minimális létszámra csökkentve dolgoznak. A szakszervezet egyik fontos

¹⁴ Kiss: i. m. 490. o.

¹⁵ 88/B/1999. AB határozat.

feladata, hogy pénzeszközöket tartalékoljon az esetleges sztrájkra, mivel sztrájk esetén a munkáltató helyett a szakszervezet biztosítja a pénzt a sztrájkolóknak. Amennyiben nem rendelkeznének pénztartalékokkal, a munkáltató nem tekintené komoly ellenfeleknek az érdekképviselőket. Sztrájk megszervezésénél kiemelt figyelmet fordítanak az állampolgárok, a társadalom véleményére. Ha az embereknek nem tetszik a rendőrök munkabeszüntetése, akkor nem sztrájkolnak. Finnországban legutoljára 1976-ban sztrájkoltak a rendőrök.¹⁶

A **Cseh Köztársaság** hatályos törvényei ezzel szemben tiltják a belügyminisztériumi dolgozók számára a sztrájkot.

Hollandia, Franciaország és Olaszország eddig nem szabályozta a rendvédelmi szervek tagjainak sztrájkhoz való jogát, sem tiltó, sem megengedő szabályokat nem fogalmazott meg. Hollandiában 2008-ban a rendőrök két alkalommal is sztrájkoltak, több újságcikk számolt be arról, hogy rendőrök munkabeszüntetése miatt két labdarúgó-mérkőzést is el kellett halasztani.

Nagy Britanniában törvény tiltja a sztrájkot a rendőrök számára, ennek ellenére 2008 januárjában mégis sztrájkba léptek. Az **Amerikai Egyesült Államokban** szintén tilos sztrájkolni a rendőröknek, és nem illeti meg ez a jog a tűzoltókat sem.

5.2.2. Pedagógusok

A pedagógusok általában a bérharcokban, illetve a munkaterhek csökkentése érdekében sztrájkolnak. Sokan és sokszor ma is vitatják, hogy a tanároknak joguk van problémáik megoldása érdekében a sztrájk eszközeihez folyamodni.

1977-ben az **amerikai Illinois államban** a nyilvánosság előtt ütköztették a két szélsőséges véleményt: azokét, akik határozottan ellenezték a tiltakozásnak ezt a módját, és azokét, akik a tanárokat is megillető jogok közé sorolták a sztrájk lehetőségét. **Chicagóban** a tanárok csak a 2004. évi 17 napig tartó sztrájk révén tudták elérni azt, hogy szerződéseiket legalább négy évre kapják. **Svédországban** pedig az 1980-as évek gyerekszámcsökkenésének kormányzati reakciójaként megkísérelt nagyarányú pedagóguslétszám-leépítések elutasításával a kisebb, hatékonyabb tanulócsoportok kialakítása érdekében vállalták a tanárok a társadalom egyes rétegeit felbőszítő munkabeszüntetéseket.

Kanadában 1996-ban, az akkor érvényben lévő közoktatási törvény felülvizsgálatakor az oktatásirányítás így vetette fel a kérdést: *milyen módon lehet megakadályozni azt, hogy a tanárok munkahelyi és munkaügyi konfliktusai miatt értékes napok vesszenek el az oktató-nevelő munka folyamatából?* Mert a pedagógusok sztrájkjogának 1975-ös érvényesítése óta – érvelt a kanadai hatóság – összesen 1,7 millió tanítási nap maradt felhasználatlanul. 2001-ben pedig ugyancsak Kanadában a miniszterelnök – egy adott kezdeményezés hivatalos reakciójaként – átmenetileg be is tiltotta a tanárok sztrájkjogának érvényesíthetőségét. 2002-ben egy Edmontonban kiadott munkaügyi szabályzattal kapcsolatban maguk

¹⁶ Forrás: <http://www.tmrshu/hirek-aktualis/600-finnorszag-beszamololo-2.html>

a pedagógusok fogalmaztak úgy, hogy a jövőben nem kívánnak a sztrájk lehetőségével élni, mivel az ésszerűtlen nehézségeket okoz a gazdaságnak és a lakosságnak.¹⁷

Franciaországban 2000 márciusában került sor egy nagyobb horderejű pedagógussztrájkra. Ekkor a tanárok egy közigazgatási reformtörekvésekkel álltak elő, azt követelték, hogy az általuk elvárt ún. *oktatási zónák* kijelölésekor egy-egy adott térség szociális jellegzetességei alapján határozzák meg a prioritásokat. Ennek értelmében a nehezebb munkát jelentő szociális környezetben kisebb létszámú tanulócsoporthoz kialakítását és kiemelt színvonalú felszerelés beszerzését szorgalmazták.

2002-ben a két korábbi nemzetközi tanár-érdekképviseleti szervezet összeolvadásából létrejött, összességében több mint 21 millió tagot számláló Education International **brüsszeli** központjában is foglalkoztak a „sztrájkolhat-e a tanár vagy sem?” kérdéssel. Hivatalosan vállalt igenlő véleményük alátámasztására – a nyomaték kedvéért – az ugyanebben az évben Sao Paolóban megtartandó konferenciájukra ötvenezer egyetértő aláírást is összegyűjtöttek egy ebben a szellemben fogant dokumentumhoz.¹⁸

Nagy Britanniában a BBC is összegyűjtötte a legnagyobb brit tanárszakszervezetek képviselőinek véleményét. A kérdőív első kérdése a következő volt: szabad-e a tanároknak sztrájkjaik miatt megfosztani a gyerekeket az iskolai oktatásban való részvétel jogának érvényesítésétől. A kapott válaszok között azonos arányban voltak az igen és a nem álláspontot képviselő vélemények.

5.2.3. Az egészségügyi intézmények munkavállalói

Lengyelországban az egészségügy költségvetési hiánya miatt a rendszerváltás után kezdődtek sztrájkok és tüntetések. Az alacsony bérek miatt az orvosok arra kényszerültek, hogy másodállást vállaljanak magánklinikákon. Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta több ezer lengyel orvos és ápolónő ment külföldre, főleg Nagy-Britanniába és Írországba dolgozni. 2007. május 21-én az orvosok meghatározatlan időre országos sztrájkot hirdettek, amelynek célja 100%-os béremelés volt.¹⁹

2003. január 15-én a **horvát orvosok** léptek sztrájkba, szintén béremelést követelve. A kórházi orvosok az első napokban csak annyit tettek, hogy feltűzték a köpenyükre a „Sztrájkolunk” feliratot, később azonban beszüntették a járóbeteg-ellátást. Az egészségügyi miniszter a betegellátással kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy amennyiben a sztrájk miatt elhalálozások lesznek, a felelőség a sztrájk szervezőit terheli, mert túllépték a jogkörüket, mivel nemcsak az orvosokat szólították fel sztrájkra, hanem a pácienseket is, hogy szolidaritásból ne igényeljék az orvosi ellátást. A miniszter szerint alkotmányellenes a sztrájk-

¹⁷ Mihály Ildikó: Sztrájkoló pedagógusok. *Új Pedagógiai Szemle*, 2007. január.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Válogatás a HealthOnLine cikkeiből, 2007/9.

bizottság azon álláspontja is, hogy csak a sürgős esetek ellátását biztosítja, mert az alkotmány nem tesz ilyen értelmű megkülönböztetést, az alkotmány szerint minden embernek joga van az egészségvédelemre.²⁰

2003 júniusában sztrájkba léptek az **olasz orvosok és állatorvosok** is. Zárva maradtak az orvosi rendelők, laboratóriumok, és elhalasztották a nem sürgős műtéteket is.

2006 áprilisában a **pozsonyi orvosok** a kórházak privatizációja ellen sztrájkoltak, és egyúttal 25%-os béremelést követeltek. A bíróság határozatban tiltotta be a sztrájkot. Az indoklás szerint a sztrájkolók azért nem folytathatják tovább a munkabeszüntetést, mert ily módon emberek egészségét és életét sodorják veszélybe. A sztrájkoló orvosok és ápolók bejártak ugyan a munkahelyükre, de csak az életmentő és a sürgősségi beavatkozásokat végezték el, betegségmegelőző vizsgálatokat nem végeztek, és a várólistás betegeket sem műtötték meg. A megmozdulást egyébként a magyarországi orvosi kamara is támogatta. A szlovák orvosi szakszervezet elnöke úgy nyilatkozott, hogy a demonstráció sem Szlovákia, sem pedig az Európa Unió alkotmányával nincs ellentétben.

2006 májusában a **német kórházi orvosok** hirdettek egyhetes sztrájkot, mert a két hónapos egyeztető tárgyalások után még mindig nem született megegyezés a béremelésről. A példátlan sztrájkban 39 egyetemi és állami kórház több mint tízezer orvosa vett részt. Betegek ezreit küldték haza, halasztották el műtéteiket.

2007 áprilisában a **francia közkórházakban dolgozó orvosok** két szakszervezete, két aneszteziológus-szakszervezet és a sürgősségi ellátásban dolgozók egy napra sztrájkot hirdettek, tiltakozásul az állami egészségügyben dolgozó sebészek újfajta jutalékrendszere ellen. A sztrájkoló orvosok a karjukon megkülönböztető jelzést viseltek, és ugyanúgy végezték feladataikat, mint azon kollégáik, akik nem csatlakoztak a sztrájkhoz.²¹

Csehországban 2008 júniusában szintén egynapos sztrájkot tartottak az orvosok. A kórházakban ezen a napon csak a sürgősségi ellátás működött. A tiltakozó orvosok „Sztrájk” feliratú szalagot viseltek, és munkavégzés helyett azt magyarázták a pácienseiknek, hogy miért ellenzik az egészségbiztosítók privatizációját és a kórházak részvénytársasággá alakítását.²²

A felsorolt esetek azt mutatják, hogy az orvosok, ápolók főként a béremelés érdekében élnek a munkabeszüntetés lehetőségével. Mint ahogy korábban már rámutattam, az egyes államok alkotmánya, törvényei nem tartalmaznak külön rendelkezéseket az ún. kritikus szakmákban dolgozók, így az orvosok sztrájkjogának rendezésére. E jog gyakorlásának feltételeit, mint például az elégséges szolgáltatás meghatározásának szükségességét, egyik országban sem rögzíti jogszabály, noha ezeknél a foglalkozásoknál a szolgáltatás teljes elmaradása súlyos következményekkel járhat.

²⁰ Új Magyar Képes Újság, VIII. évf. 4. sz. 2003. január 23.

²¹ www.hrportal.hu

²² <http://meciaronline.hu>

6. A projekt keretében lefolytatott ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai

6.1. A Sztrájk törvény és a Munka Törvénykönyve koherenciája

6.1.1. Az eljárás megindulása

A vizsgálat azon beadvány alapján indult, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy 2008. február 5. napján Münchenből kívánt hazautazni, azonban – a Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete által meghirdetett sztrájk miatt – a nemzetközi vonat Bécsből már nem indult tovább Budapestre. A bécsi pályaudvaron nem álltak rendelkezésre magyar mentesítő buszok, ilyenről végül az osztrák illetékesek gondoskodtak. A panaszos menetdíj-visszatérítést és kárának megfizetését kérte a MÁV Zrt.-től, amely azonban csak az arányos díjvisszatérítést vállalta.

Vizsgálata során az ombudsman áttekintette a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvényt, valamint a kapcsolódó jogszabályokat.

6.1.2. A vizsgálat megállapításai

Az ügy kapcsán a biztos nem vizsgálta a szakszervezet által megfogalmazott követeléseket, illetve az eset konkrét előzményeit, de általában a sztrájk meghirdetését előidéző gazdasági és társadalmi körülményeket sem. Szükségesnek látta azonban a rendelkezésre álló joganyag alapjogi szempontú áttekintését, mivel a panasz alapjául szolgáló konkrét körülmények és következmények rávilágítottak arra, hogy a jogállami elvek érvényesülése szempontjából a demokratikus rendszer egy-egy sarkalatos intézménye megújulásra szorulhat.

A MÁV Zrt. álláspontjának konkrét vizsgálatát megelőzően tehát az országgyűlési biztos célszerűnek tartotta a sztrájkot szabályozó törvény áttekintését a jogbiztonság elve érvényesülése szempontjából.

A Munka Törvénykönyvről szóló 1967. évi II. törvényt (rég. Mt.) módosította az 1989. évi V. törvény. A módosítást tartalmazó jogszabály 13. §-a a régi Mt.-t kiegészítette egy új, 66/A számozású §-sal az alábbiak szerint.

„66/A. § (1) A kollektív szerződés megkötésével vagy módosításával összefüggő, vagy a 14. § (4) bekezdése utolsó mondata szerinti kifogásból eredő, illetőleg egyéb munkaviszonyra vonatkozó szabály megsértésével össze nem függő vita esetén egyeztetésnek van helye. E célból a felek öt napon belül egyeztető bizottságot alakítanak.

(2) Eltérő megállapodás hiányában az egyeztető bizottságba a felek egy-egy tagot küldenek, és azok választanak elnököt. Az egyeztető bizottságban – szavazati jog nélkül – részt vehet az érintett államigazgatási szerv képviselője.

(3) Az egyeztető bizottság eljárása során szakértőt és tanút vehet igénybe.

(4) Az egyeztető bizottság közvetít a felek között és a felek megállapodását kezdeményezi a vita elintézése céljából.

(5) Az egyeztető bizottság kötelező erejű döntést akkor hozhat, ha előzetesen a felek annak írásbeli nyilatkozattal alávetették magukat. A felek megállapodása vagy az egyeztető bizottság döntése kollektív szerződéses rendezésnek minősül."

Az 1989. évi V. törvény, és így a régi Mt. új szakasza is 1989. március 25. napján lépett hatályba.

Ezt követően született meg a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (Sztrájk-törvény), amely 1989. április 12. napjától hatályos. A törvény egyik legfontosabb részét, a sztrájk jogszerű kezdeményezésének feltételeit a 2. § határozza meg:

2. § (1) Sztrájk kezdeményezhető, ha

a) a vitatott kérdést érintő egyeztető eljárás [Mt. 66/A. § (2)-(5) bek.] hét napon belül nem vezetett eredményre, vagy

b) az egyeztető eljárás a sztrájkot kezdeményezőnek fel nem róható ok miatt nem jött létre.

(2) Amennyiben a sztrájkkövetelésben érintett munkáltató nem határozható meg, a Kormány öt napon belül kijelöli az egyeztető eljárásban részt vevő képviselőjét. Több munkáltatót érintő sztrájk esetében a munkáltatók, kérelemre, kötelesek képviselőjüket kijelölni.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben említett egyeztetés ideje alatt is egy alkalommal sztrájk tartható, azonban ennek az időtartama a két órát nem haladhatja meg.

A Sztrájk-törvény tehát lényegében azt mondja ki, hogy amennyiben a kezdeményezett sztrájk jogszerűségének hivatkozási alapja nem a kezdeményezőjétől független ok miatt elmaradt egyeztető tárgyalás, akkor a sztrájk jogszerű hivatkozási alapja csak a Munka Törvénykönyve 66/A. szakaszában foglalt egyeztető tárgyalás eredménytelensége lehet.

Azonban mindkét esetben lehetővé teszi a törvény, hogy a kezdeményezők ún. figyelmeztető sztrájkot tartsanak.

A Munka Törvénykönyvéről megszületett új jogszabály, az 1992. évi XXII. törvény (új Mt.) 1992. július 1-jén lépett hatályba, ezzel egyidejűleg a régi Mt., valamint a módosításáról szóló 1989. évi V. törvény hatályukat veszítették.

Az új Mt. nem tartalmaz 66/A. számozású §-t.

A Sztrájk-törvény jelenleg is hatályos 2. § (1) a) pontja azonban továbbra is tartalmazza a régi Mt. 66/A. §-ra való hivatkozást.

A Sztrájk-törvény szövegét a jogalkotó nem harmonizálta a törvényi hivatkozás tekintetében a hatályos új Mt.-hez, miközben annak 194. §-a hasonlóképpen magában foglalja az egyeztető tárgyalás szabályait, mint ahogy a régi Mt. 66/A. §-a.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről szóló 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet az alábbiakat mondja ki:

2. § A miniszter e rendeletben és más jogszabályokban, valamint a Kormány határozataiban meghatározott feladatkörében

b) előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit,

3. § (1) A miniszter az igazságügyért való felelőssége körében felel

b) az alapvető jogok érvényesülését biztosító, a központi államszervezetre, a büntetőpolitikai és büntetőjogi, a polgári jogi, a családjogi, az igazságszolgáltatást érintő, a társasági

jogi, a szellemi tulajdon és a versenyjog területét szabályozó törvények előkészítéséért és az ezzel kapcsolatos szabályozásért.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Ugyancsak megállapította az Alkotmánybíróság, hogy *„a jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”.* [11/1992. (III. 5.) AB hat.]

Végül az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában a következőket fogalmazza meg: *„Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jobbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jobbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.”*

A jobbiztonság alkotmányos elve tehát azt a követelményt támasztja a törvényhozással szemben, hogy megteremtse az egyes jogviszonyok stabilitásának biztosítékait. Ezért alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Mindebből következően a biztos megállapította, hogy az alapvető jogok érvényesülését biztosító törvények előkészítéséért és az ezzel kapcsolatos szabályozásért felelős igazságügyi és rendészeti miniszter az Alkotmányban deklarált, a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idézett elő azzal, hogy nem kezdeményezte a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását annak érdekében, hogy az igazodjon a hatályos 1992. évi XXII. törvényhez, illetve a jogszabály folyamatos közzététele során ezt a mulasztását nem észlelte.

6.1.3. A biztos intézkedései

Tekintettel arra, hogy a megállapított visszásság jogszabály nem egyértelmű rendelkezésére vezethető vissza, az Obtv. 25. §-a alapján a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az ombudsman javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy kezdeményezze a szóban forgó törvények harmonizációját. A miniszter válaszában ígéretet tett a kifogásolt szabályozás megváltoztatásának kezdeményezésére a következő törvénymódosítás alkalmával.

(AJB 3060/2008.)

6.2. A közszolgáltatók tájékoztatási kötelezettsége

6.2.1. Az eljárás megindulása

A közszolgáltatók tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatos, hivatalból indított vizsgálat²³ célja annak megállapítása volt, hogy sztrájkfenyegetettség esetén az állampolgárok hol és milyen formában kaphatnak felvilágosítást a lehetséges sztrájkokról, annak kezdetéről és időtartamáról, illetve a sztrájk esetén biztosítandó elégséges szolgáltatásról. Az ombudsman ezzel kapcsolatban tájékoztatást kért a Magyar Államvasutak Zrt. és a Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. vezetőitől, illetve a közszolgáltatás megrendelőitől, a közlekedési, hírközlési és energiaügyi minisztertől, valamint Budapest Főváros főpolgármesterétől.

Válaszában a BKV Zrt. vezérigazgatója kifejtette, hogy sztrájkbejelentés esetén sajtótájékoztatón, illetve sajtóközlemények kiadása alapján, az írott és elektronikus sajtón, illetve a www.bkv.hu internetes honlapon keresztül igyekeznek eleget tenni utastájékoztatási feladataiknak. A tömegkommunikációs eszközök használatán túlmenően, a forgalmasabb csomópontokban, megállóhelyeken szóbeli felvilágosítással is segítséget nyújtanak a közszolgáltatást igénybe venni szándékozóknak.

A megkeresett másik nagy közszolgáltató vezetője, a MÁV Zrt. vezérigazgatója arról tájékoztatta a biztost, hogy – tekintettel arra, hogy a személyszállítási közszolgáltatás ellátását a MÁV-START Zrt. végzi – az utasok irányába nyújtandó tájékoztatási kötelezettséget a MÁV-START Zrt. üzletszabályzata tartalmazza. Az Üzletszabályzat 8. §-a szerint: „A vasúttársaság köteles az utasokat jogaikról, kötelezettségeikről, különösen az esetleges forgalmi zavarokról tájékoztatni... A vasúttársaság a közlekedő vonatok érkezési, indulási és tartózkodási idejéről, továbbá a vonat kimaradásáról és késéséről a kiszolgáló személyzet, illetőleg az állomási tájékoztatási rendszer útján folyamatos tájékoztatást nyújt.” Ennek részletszabályait a szervezet belső utasításban szabályozza.

Budapest Főváros főpolgármestere azonban, mint a BKV Zrt. által nyújtott közszolgáltatást megrendelő Fővárosi Önkormányzat vezetője, arról tájékoztatta a biztost, hogy az Önkormányzatot sztrájk esetén nem terheli tájékoztatási kötelezettség. Álláspontja szerint: *„A Sztrájktörvény (1989. évi VII. törvény) jelenleg csak a munkáltatókra, a munkavállalókra (és velük összefüggésben a szakszervezetekre), valamint a jogorvoslat kapcsán a bíróságokra vonatkozóan tartalmaz előírásokat. [...] Az említett közfeladatokat ellátó közszolgáltató szervezetek a Sztrájktörvény alapján munkáltatónak minősíthetők, a közszolgáltatókat alapító, fenntartó vagy megbízó önkormányzatok azonban véleményünk szerint nem, vagyis a jelenlegi törvényi előírások szerint a közszolgáltatási körben*

²³ OBH 2533/2008.

tartandó sztrájk esetén csak a munkáltató közintézmény, cég stb. járhat el az Szto.-ben szabályozott esetekben és módon, ideértve az »elégészes szolgáltatás« mértékének és feltételeinek meghatározásáról folyó egyeztetéseket is. A helyi önkormányzatok jelenleg – törvényi előírás hiányában – konkrét intézkedések megtételére nem jogosultak és nem is kötelesek.”

Az ombudsman nem értett egyet a főpolgármester ezen álláspontjával, a következők alapján. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-a szerint az önkormányzat feladata, hogy a helyi tömegközlekedést biztosítsa. Ez a kötelezettség az elégészes szolgáltatás erejéig sztrájk esetén is terheli. Amennyiben a sztrájjal érintett felek nem tudtak megállapodni abban, hogy milyen mértékű elégészes szolgáltatást nyújtsanak, úgy az önkormányzatnak, mint a közszolgáltatás biztosításáért felelős szervnek, mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a szolgáltatás igénybe vevőit megfelelően tájékoztassa a szolgáltatás elmaradásáról, illetve azokról az intézkedésekről, amelyeket annak érdekében tett, hogy a kiesett szolgáltatást – az elégészes szolgáltatás mértékéig – pótolja. Meg kell vizsgálnia azokat a lehetőségeket is, amelyekkel elősegítheti az állampolgárok számára a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését (például a közlekedés megkönnyítése érdekében egyes útszakaszok időszakosan kerékpárúttá történő minősítésével, egyirányúsításával, a gyalogosforgalom megkönnyítésével stb.), és létre kell hoznia olyan fórumot, amelyről az állampolgárok egyszerűen és gyorsan tájékozódhatnak a rendelkezésükre álló közlekedési lehetőségekről. Az önkormányzat tájékoztatási kötelezettsége egyébként a sztrájk ideje alatt minden esetben, az elégészes szolgáltatás biztosítása esetén is fennáll.

A közlekedési, hírközlési és energiaügyi minisztertől a megkeresésre válasz nem érkezett.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter az országgyűlési biztos megkeresésére szintén nem válaszolt. Az ombudsman azon levelét, amelyet kifejezetten a feladat- és hatáskörét megállapító kormányrendeletre történő hivatkozással küldött meg részére, áttette a Szociális és Munkaügyi Minisztériumhoz. A munkaügyi miniszter álláspontja szerint pedig: „Nem lehet egyetérteni azzal, hogy elsődlegesen és kizárólagosan az államnak kellene meghatározni azt, hogy valamely ágazatban, meghatározott térségben megindított sztrájk esetén mit kell, mit lehet »elégészes szolgáltatásnak« tekinteni. [...] A munkáltatók elegendő adattal és tapasztalattal rendelkeznek ahhoz, hogy az elégészes szolgáltatás kívánatos szintjéről a közigazgatás bevonása nélkül folytassanak tárgyalásokat és kíséreljék meg konszenzus kialakítását a munkavállalók képviselőivel.”

Ezzel kapcsolatban az országgyűlési biztos – a miniszternek megküldött válaszlevelében – a következő megállapításokat tette. „A megkeresésben megfogalmazott kérdés nem arra irányult, hogy tervben van-e az elégészes szolgáltatások jogszabályi meghatározása, hanem arra, hogy tervben van-e olyan jogszabály megalkotása, amely elősegíti az elégészes szolgáltatásokról szóló

megállapodások létrejöttét. Ez utóbbi tehát nem azt jelenti, hogy a jogalkotónak kellene meghatározni, miben áll az elégséges szolgáltatás, hanem azt, hogy olyan jogszabályi kereteket kellene kialakítania, amelyek rá tudják szorítani a feleket arra, hogy e kérdésben valóban megállapodjanak. A konkrét megállapodásnak természetesen – vitathatatlanul – a munkáltatók és a munkavállalók részvételével kell megszületnie.

Az állami beavatkozással összefüggésben megjegyzem, hogy az Európai Szociális Charta 31. cikke szerint a Chartában rögzített jogok – így a sztrájk-jog – jogszabályi korlátainak meghatározására lehetőség van, amennyiben ez a demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságainak vagy a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közérkölcés védelmében szükséges. Hasonló szabályok megállapítását egyébként az ILO [Nemzetközi Munkügyi Szervezet] sem zárja ki.

Az állam szerepvállalása azért is fontos, mivel az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében deklaráltak értelmében az államnak nem csupán tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, hanem biztosítani is kell azok védelmét. Ez azt jelenti, hogy az államot objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli az alapvető jogok vonatkozásában, amelynek segítségével köteles elősegíteni azok érvényesülését.”

6.2.2. A vizsgálat megállapításai

A beérkezett válaszok alapján a sztrájk esetén nyújtandó tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatban az ombudsman a következő megállapításokat tette.

A közlekedési közszolgáltatók sztrájk esetére szóló tájékoztatási kötelezettségének jogszabályi alapját a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (1) bekezdése adja.²⁴

A közlekedési közszolgáltatók ugyanis állami vagy helyi önkormányzati feladatot látnak el, és mint ilyenek, a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó ismeret pedig az Avtv. 2. § 4. pontja alapján közérdekű adatnak tekintendő. Ennek megfelelően – a biztos álláspontja szerint – a sztrájjal kapcsolatos minden információ, tény (a sztrájk bejelentése, kezdete, időtartama, a sztrájk során nyújtandó szolgáltatás, annak mértéke stb.) közérdekű adat, amelyet a közfel-

²⁴ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (1) „Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

adatot ellátó szervnek haladéktalanul nyilvánosságra kell hoznia. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége ugyanis előkérdése és feltétele lehet több alapjog – így a szabad közlekedéshez való jog – gyakorolhatóságának is.

„Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése²⁵ a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és az állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 185.]

A közérdekű adatok megismerhetőségéhez való alapvető jog érvényesülése érdekében meghozott, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Eitv.) alapján pedig a közfeladatot ellátó szervnek saját vagy a felügyeletét, szakmai irányítását ellátó szerv honlapján pontosan, naprakészen és folyamatosan tájékoztatnia kell az érdeklődőket a közszolgáltatás igénybevételének lehetséges formáiról, illetve akadályairól.

A tájékoztatás elmaradása ugyanakkor az Alkotmány 58. §-ában biztosított szabad mozgáshoz való jogot, azaz a közlekedés szabadságát is sértheti. A szabad közlekedéshez való jog gyakorolhatóságához ugyanis elengedhetetlenül szükséges a tömegközlekedési vállalatoknál tervezett sztrájkokról való teljes körű tájékoztatás. Amennyiben a megfelelő tájékoztatás elmarad, úgy a tömegközlekedésben részt vevő munkavállalók nem tudnak időben a sztrájkhelyzethez alkalmazkodni, és ez munkaidő-kieséshez és egyéb károk bekövetkezéséhez vezethet.

6.2.3. A biztos intézkedései

Intézkedései körében a biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy gondoskodjon olyan jogszabály megalkotásáról vagy meglévő jogszabály olyan tartalmú módosításáról, amely szerint a közszolgáltatás megrendelője és a közszolgáltató közötti közszolgáltatási szerződések tartalmi elemét képezze a sztrájk esetére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség biztosítása, illetve megfelelően szankcionálja, amennyiben a közszolgáltatók nem vagy nem megfelelően tesznek eleget tájékoztatási kötelezettségüknek. Ezenkívül kezdeményezte a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszternél, illetve Budapest Főváros főpolgármesterénél mint a közszolgáltatás megrendelőinél, továbbá a MÁV Zrt., illetve a BKV Zrt. vezérigazgatójánál mint a közszolgáltatás biztosításáért felelős szervek vezetőinél, hogy a sztrájk esetére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség, valamint azok a jogi lehetőségek, amelyek a tájékoztatás elmaradása esetén a közszolgáltatás igénybevevőit megilletik, a jövőben képezzék részét a közlekedési közszolgáltatók üzletszabályzatának.

Válaszában az igazságügyi miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy szak-

²⁵ Alkotmány 61. § (1) „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

értői munkacsoport keretében zajlik a sztrájkjog gyakorlásával kapcsolatos új szabályozás feltételrendszerének a kidolgozása.

Budapest Főváros főpolgármestere szintén arról értesítette, hogy felkérte a területért felelős főpolgármester-helyettesét, hogy a BKV vezérigazgatójával kezdeményezzen egyeztetést a javasolt intézkedések megvalósításáról.

A Budapesti Közlekedési Vállalat vezérigazgatója pedig válaszlevelében kifejtette, hogy az Üzletszabályzat módosítása folyamatban van, így a Kríziskommunikációs eljárásra vonatkozó szabályozás a módosított Üzletszabályzatba beemelésre kerül. Ezen eljárást egyébként a hivatalos honlapjukon – www.bkv.hu – közzétették, így az az utasok számára elérhetővé vált.

(AJB 2533/2008.)

6.3. Megállapodás a még elégséges szolgáltatásról

6.3.1. Az eljárás megindulása

2007. december 17-ére a vasúti dolgozókat tömörítő Liga Szakszervezetek sztrájkot kezdeményeztek, amely felhíváshoz a Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete is csatlakozott. A munkabeszüntetés járatkimaradásokat, vonatkéséseket, útvonal-rövidítéseket okozott a MÁV-START Zrt. által üzemeltetett, menetrend szerinti közlekedésben. A járatkimaradások, illetve a megváltott bérletek felhasználhatatlansága miatt keletkezett károk megtérítésének elmaradása miatt többen fordultak panasszal a biztoshoz.

A MÁV-START Személyszállítási Üzletszabályzata alapján ugyanis vonatkozás, illetve -kimaradás esetén kártérítési kötelezettség a társaságot csak a fakultatív vagy kötelező helybiztosítással igénybe vehető járatokra vonatkozóan terheli, abban az esetben, ha az utas a helyjegyet meg is váltotta. A 2007. decemberi időszakra vonatkozóan a társaság vezetése az üzletszabályzattól eltérően döntött úgy, hogy a MÁV-START szolgáltatási területére az említett időszakra félhavi vagy havi bérlettel rendelkező – a munkabeszüntetés miatt –, más közforgalmú helyközi tömegközlekedési eszközt igénybe vevő utasok részére költségtérítést biztosít a sztrájk lemondását követő 7. nap 24 óráig. Ennek értelmében, amennyiben a bérlettel rendelkező utas a sztrájk ideje alatt más tömegközlekedési vállalat közforgalmú helyközi közlekedési szolgáltatását (Volán, HÉV stb.) vette igénybe, részére a MÁV-START az átadott tömegközlekedési menetjegyek darabszámának megfelelő mennyiségű, a vasúti bérlet kilométer távolságával megegyező árú, 2. kocsiosztályra szóló vasúti menetjegy árának megfelelő összeget térített meg. A biztoshoz forduló, bérlettel rendelkező panaszosok azonban mindannyian olyan településen éltek, ahova a vasúton kívül más tömegközlekedési eszközzel nem lehet eljutni, így nem tömegközlekedési eszközt vettek igénybe utazásukhoz, ezért a visszatérítés lehetőségétől is elestek.

6.3.2. A vizsgálat megállapításai

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy az adott ügyben – de a tapasztalatok szerint általában is – a még elégséges szolgáltatás biztosítása azért marad el, mert a sztrájkot megelőző egyeztető tárgyalások során a felek nem tudnak megállapodni annak mértékéről. A kompromisszumkészség hiánya főként a jogszabályi rendelkezésekre vezethető vissza, mivel a Sztrájk törvény az egyeztető tárgyalások eredménytelenségét nem értékeli, ahhoz nem fűz egyéb jogkövetkezményt. Megállapítást nyert az is, hogy a közszolgáltatások olyan sajátos szolgáltatások, amelyek biztosításáról végső soron az államnak, illetve – a helyi közszolgáltatások esetén – az önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Abban

az esetben tehát, ha a közszolgáltatás az állampolgárok igényeit kielégítő, még elégséges szinten nem biztosítható, az állam (önkormányzat) feladata, hogy a közszolgáltatás kiesése miatt az állampolgárokat ért kár megtérítéséről – megfelelő jogalkotással – gondoskodjon.

A lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatóknál biztosítandó ún. „elégséges szolgáltatással” összefüggésben a biztos megállapította, hogy annak fogalmát és mértékét a Sztrájk törvény nem határozza meg, így arról a sztrájkot megelőző egyeztetés során a feleknek kell megállapodniuk. A megállapodás hiánya azonban a munkavállalók sztrájkba lépését nem akadályozza meg, és a Legfelsőbb Bíróság egyik 1991-es eseti döntése alapján²⁶ nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához sem. Ezért – az elégséges szolgáltatásról való megállapodás elmaradása esetén – előfordulhat az, hogy a lakosság egy része teljes egészében közszolgáltatás nélkül marad. Így lényegében *nem érvényesül a Sztrájk törvény garanciális rendelkezése*, amely szerint a közszolgáltatók munkavállalóinak munkabeszüntetése a lakosság még elégséges mértékű szolgáltatással való ellátását nem gátolhatja.

Az országgyűlési biztos nem tartotta céljának és feladatának a még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározását, arra azonban fel kívánta hívni a figyelmet, hogy a Sztrájk törvény a megállapodás kialakítását olyan felekre bízta, akik között az érdekek kölcsönös elismerése, a közös akaraton alapuló meg egyezés eleve kizárt. Mindezek alapján az ombudsman a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, illetve a mozgásszabadsággal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét állapította meg, tekintettel arra, hogy a tömegközlekedési dolgozók általános sztrájkja esetén a lakosság azért esik el teljes egészében a tömegközlekedési közszolgáltatás igénybevételének lehetőségétől, mert a még elégséges szolgáltatás meghatározására hivatott feleknek a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethetően a megállapodás megkötése nem áll érdekében.

Felhívta a figyelmet továbbá arra is, hogy a lakosság számára nyújtott közszolgáltatások biztosítása végső soron állami, illetve önkormányzati feladat. E feladatának a kötelezett elsősorban a közszolgáltatás-nyújtás jogi szabályozásának kialakításával tehet eleget. Abban az esetben azonban, ha a közszolgáltatás az azt eredetileg nyújtó közszolgáltató tevékenységével a még elégséges mértékben sem biztosítható, a közszolgáltatás kötelezettjének – tehát az államnak, illetve az önkormányzatnak – a feladata az is, hogy az esetleges helyettesítő szolgáltatásokról gondoskodjon, továbbá abban az esetben, ha ez sem megoldható, a közszolgáltatás kiesése miatt a lakosság kapcsolódó költségeit megtérítse.

A szolgáltató kárfelelősségével kapcsolatban a biztos rögzítette, hogy álláspontja szerint kárnak kell tekinteni minden olyan indokolt költséget, amelyet a közszolgáltatás kiesése miatt a szolgáltatás igénybevételére jogosultaknak, illetve azt a rendes működés szerint igénybe vevőknek meg kell fizetniük. A

²⁶ Vö. BH 1991.255.

hatályos szabályozás szerint jogellenes sztrájk esetén – meghatározott feltételek mellett – nyitva áll a lehetőség kártérítési igény érvényesítésére, nem egyértelmű azonban, hogy kártérítésre vagy kártalanításra tarthat-e igényt a közszolgáltatás igénybe vevője abban az esetben, ha a sztrájk jogellenességét a bíróság nem állapítja meg, a munkabeszüntetés azonban nem felelt meg a Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, vagyis nem volt elégséges szolgáltatás.

A MÁV-START üzletszabályzatának vonatkozó rendelkezései szerint a vizsgálattal érintett közszolgáltató a saját munkavállalói (jegyzvizsgálók, kocszivizsgálók, jegypénztárosok stb.) által végrehajtott sztrájkot nem tekinti vis maiornak, annak tekinti azonban, ha a vasúti tömegközlekedésben egyéb munkaköröket betöltő munkavállalók (például a vonatvezetők) lépnek sztrájkba. Az országgyűlési biztos ezzel összefüggésben leszögezte, hogy a vasúti személyszállítási közszolgáltatás működésének zavartalan biztosítása a MÁV-START feladata, álláspontja szerint ezért a Ptk. rendelkezéseivel ellentétes volt, hogy a szolgáltató belső szabályzatában kizárta a teljesítésben részt vevő alvállalkozói tevékenységéért való helytállási kötelezettségét. Mivel végső soron a vasúti tömegközlekedési közszolgáltatás zavartalan működésének biztosítása az állam feladata, szükségesnek látta olyan eljárási rend kialakítását is, amely a közszolgáltatás kiesése esetén szabályozza az azt igénybe vevőknek okozott kár megtérítését, illetve a felmerült költségek megfizetését. További probléma, hogy a közszolgáltató a vizsgált esetben az igénybe vevők felmerült költségeit végül nem is az üzletszabályzatában foglaltak alapján térítette meg, hanem erről ad hoc jellegű döntést hozott, amely szűk körben határozta meg a költségtérítésre jogosultak körét.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a jogállamiság elvéből eredő jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a közszolgáltató az üzletszabályzatában indokolatlanul korlátozott szűk körben, illetve a vizsgált esetben nem előre kiszámítható módon biztosítja a közszolgáltatás kiesése esetére helytállási kötelezettségét, vagyis a kártalanítás (kártérítés) iránti igények érvényesíthetőségét.

6.3.3. A biztos intézkedései

Az országgyűlési biztos a jelentésben megállapított visszásságokra tekintettel kezdeményezte a MÁV-START Zrt. vezérigazgatójánál, hogy vizsgálja meg, a társaság üzletszabályzatának módosításával kiküszöbölhetőek-e a közszolgáltatás kiesése esetére meghatározott kártalanítás, kártérítés hiányosságaival kapcsolatosan feltárt visszásságok. A közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszternek javasolta, hogy fontolja meg a jogszerű sztrájkokkal kapcsolatos kártalanítási (és a jogellenes sztrájkokkal összefüggő kártérítési) felelősség kérdéseinek egyértelmű rendezését, különös tekintettel a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló munkabeszüntetések esetére. Végül az igazságügyi és rendészeti miniszternél kezdeményezte, hogy vizsgálja meg,

jogszabályalkotással, illetve jogszabály-módosítással mi módon orvosolhatók a jelentésben feltárt, az elégséges szolgáltatás biztosításával, a sztrájk jogszerűségének kérdéseivel kapcsolatos visszasságok.

Az igazságügyi miniszter válaszában kifejtette, hogy a felvetett probléma léte és súlyossága vitathatatlan. A szabályozás felülvizsgálata, valamint jogi és szakmai lehetőségeinek tisztázása érdekében az érintett szaktárcák részvételével szakértői munkacsoportot kívánnak felállítani. A munkacsoport feladata az esetleges új szabályozás alapját képező feltételrendszer kidolgozása.

(AJB 5649/2007.)

6.4. Helyszíni vizsgálat az utastájékoztatással és a még elégséges szolgáltatással összefüggésben tett ombudsmani ajánlások érvényesüléséről

6.4.1. Az eljárás megindulása

Az utóvizsgálat során a biztos azt vizsgálta, hogy a 2009. május 8-ra meghirdetett sztrájk kapcsán a MÁV-START Zrt., mint a helyközi vonatközlekedésért felelős közszolgáltató, hogyan tesz eleget az előző jelentésekben megfogalmazott ombudsmani ajánlásoknak,²⁷ azaz az állampolgárok felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének és a még elégséges szolgáltatás biztosításának.

A vizsgálatban részt vevő munkatársak a sztrájkot megelőző napon, illetve a sztrájk napján helyszíni szemlét tartottak a kiemelt, központi pályaudvarokon (Déli, Keleti, Nyugati pályaudvar), és aziránt érdeklődtek, hogy a közszolgáltató biztosítja-e az állampolgárok számára a megfelelő tájékoztatást és a még elégséges szolgáltatást. Ennek keretében ellenőrizték, hogy az utazóközönség tájékoztatására szolgáló táblákon szerepel-e, és ha igen, milyen információ a sztrájkról, a közlekedő vonatokról, az esetleges helyettesítő szolgáltatásokról. Emellett tájékoztak a forgalmi ügyeleken és más fórumokon is – például a MÁV honlapján – azzal kapcsolatban, hogy a sztrájk ideje alatt mikor, milyen vonatok közlekednek, s azokról az állampolgárok milyen módon tájékozódhatnak.

6.4.2. A vizsgálat megállapításai

Vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a sztrájk előre bejelentett, országos kiterjedésű volt, így a MÁV-START Zrt.-nek volt lehetősége, ideje arra, hogy felkészüljön, és a sztrájkot megelőző és a sztrájk időtartama alatt nyújtandó tájékoztatást megszervezze. Ennek megfelelően a sztrájk időpontját megelőző napokban (május 7-én) a MÁV-START Zrt. honlapján (www.mav-start.hu) előzetes tájékoztató jelent meg, amely az utazni kívánók számára ismertette azokat az intézkedéseket, amelyeket a MÁV-START Zrt. tett az utazás megkönnyítése érdekében. A **MÁVDIREKT** információs központ vonala pedig a **06-40-49-49-49**-es telefonszámon – az adott időpontra vonatkozóan – igyekezett tájékoztatást adni a vonatok indulásáról, érkezéséről, azonban nem tudott felvilágosítást adni arról, hogy adott viszonylatban várhatóan közlekedni fognak-e a vonatok. Emellett mobil információs pultokat, illetve *Hasznos információk a 2009. május 8-i sztrájk idejére* címmel nyomtatott plakát formátumú tájékoztatást helyeztek el az egyes pályaudvarokon a pénztáraknál, az információs pultoknál, illetve egyéb, jól látható helyeken. Mindezek nagyban megkönnyítették az utasok általános tájékozódását – például azzal kapcsolatban, hogy a vasúti bérleteket és a Start Klub kártyát a Volán-tár-

²⁷ OBH 5649/2007., OBH 2533/2008.

saságok elfogadják –, azonban nem adtak, nem is adhattak választ az egyes konkrét úti célok kapcsán felmerülő kérdésekre. Ezzel kapcsolatos tájékoztatást maguk a pályaudvarok sem tudtak adni.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy bár a MÁV-START Zrt. több eszközt is alkalmazott az utastájékoztatás megkönnyítése érdekében, azonban a vállalat összességében nem rendelkezett olyan egységes, minden állomásra kiterjedő utastájékoztatási stratégiával, amely sztrájk (vagy egyéb rendkívüli esemény) esetén alkalmazható lenne. A sztrájkot megelőzően és a sztrájk időtartama alatt az egyes pályaudvarok – több-kevesebb sikerrel – maguk próbálták kialakítani azt az eljárási rendet, amely alapján a közlekedni kívánókat informálták. Így az utasok nem kaptak megfelelő tájékoztatást sem a közlekedő vonatokról, sem arról, hogy a forgalom várhatóan mikor, milyen ütemben áll helyre.

A tapasztaltak alapján a biztos megállapította, hogy a MÁV-START Zrt. azáltal, hogy nem dolgozott ki egységes tájékoztatási stratégiát és az egyes pályaudvarokon nem tett meg mindent annak érdekében, hogy eleget tegyen a sztrájk esetén fennálló tájékoztatási kötelezettségének, a közlekedés szabadságához (szabad mozgáshoz) és a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítást nyert az is, hogy az a tény, hogy a felek nem tudnak megállapodni a még elégséges szolgáltatás mértékében, valamint hogy a dolgozóknak sem előzetesen, sem a műszakkezdéskor nem kell nyilatkozniuk arról, hogy sztrájkba kívánnak-e lépni, korlátozza a közszolgáltatás igénybevehetőségét és az arról szóló megfelelő tájékoztatást. Mindez a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményének, illetve a mozgásszabadság részét képező szabad közlekedéshez való alkotmányos alapjog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

Végül az ombudsman rámutatott arra, hogy a sztrájkjog gyakorlásának módja jelentős hatással van a sztrájk által okozott károkra és arra, hogy a sztrájkjog gyakorlásakor mennyiben sérülnek harmadik személyek alapvető jogai. A jelentésből kiolvasható, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás jelentősen csökkenthetné mások jogai korlátozásának mértékét, és megkönnyíthetné az elégséges szolgáltatás és az arról való tájékoztatás biztosítását.

6.4.3. A biztos intézkedései

A feltárt visszásságok orvoslása érdekében az ombudsman kezdeményezte az igazságügyi és rendészeti miniszternél, hogy vizsgálja meg a jogszabályalkotás, illetve jogszabály-módosítás lehetőségét, különösen arra az esetre vonatkozóan, ha a sztrájkban érintett felek nem tesznek eleget a még elégséges szolgáltatásról szóló megállapodási kötelezettségüknek. A MÁV-START Zrt. vezérigazgatójánál kezdeményezte, hogy dolgozzon ki olyan, sztrájk esetén követendő tájékoztatási stratégiát, amely a sztrájk bejelentésétől kezdve a sztrájk befejeződéséig komplex módon, valamennyi pályaudvarra kötelezően, részletesen szabályozza

a tájékoztatással kapcsolatos eljárási szabályokat, illetve a tájékoztatás elmaradásának szankcióit.

Válaszában az igazságügyi miniszter ismételten arról tájékoztatta a biztost, hogy szakértői munkacsoport keretében zajlik a sztrájkjoggal kapcsolatos esetleges új szabályozás feltételrendszerének a kidolgozása.

A MÁV-START Zrt. vezérigazgatója válaszlevelében szintén arról értesítette, hogy a rendkívüli események bekövetkezésekor alkalmazandó utastájékoztatás megszervezéséről és végrehajtásáról szóló utasítás elkészült. Annak szövegét – levelének mellékleteként – megküldte a biztos részére.

(AJB 3734/2008.)

6.5. A sztrájkjog gyakorlása az oktatás, energiaszolgáltatás, egészségügy területén

6.5.1. Az eljárás megindulása

A sztrájkjog gyakorlatának a közlekedési ágazatban történő vizsgálata után a biztos azt tekintette át, hogy az oktatás, az egészségügy és az energiaszolgáltatás területén hogyan érvényesülnek a munkavállalók és a szolgáltatásokkal érintett lakosság alapjogai sztrájkhelyzetben. A vizsgálat azért ezeket az ágazatokat érintette, mivel ezek azok a területek, amelyek terén bekövetkező sztrájkok a leginkább érinthetik a lakosságot, illetve egyes alapjogaik – úgymint művelődéshez (oktatáshoz) való jog, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog stb. – gyakorolhatóságát.

Az eljárás ebben az esetben is kizárólag a sztrájkhoz való jog érvényesülésének vizsgálatára, illetve arra irányult, hogy az érintett ágazatokban tevékenykedő közszolgáltatók sztrájk esetén eleget tesznek-e az állampolgárok felé fennálló tájékoztatási és a még elégséges szolgáltatás biztosítása iránti kötelezettségüknek.

Az ombudsman különböző kérdéseket tett fel az ágazatokért felelős minisztériumoknak, illetve az ágazatok meghatározó, reprezentatív szakszervezeteinek.

6.5.2. A vizsgálat tárgya

Vizsgálata során az országgyűlési biztosnak egyszerre két – vagy több –, egymással akár éles ellentétben álló érdek konfliktusára is figyelemmel kell lennie. Egyrészt, védenie kell a sztrájkban részt vevők jogait, hiszen a sztrájkhoz való jog – a Sztrájktörvényben meghatározott korlátok között – olyan Alkotmányban biztosított jog, amely gazdasági, szociális érdekeik védelme érdekében megilleti a munkavállalókat. Másrésztől ugyanakkor, a közszolgáltatásokat nyújtó szerveknél bekövetkező sztrájkok a társadalom nagy részét érintik, bizonyos esetekben számukra komoly érdeksérelmet, akár alapjogsérelmet is okozva. A sztrájkjog gyakorlása és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés érdekkonfliktusa tehát valójában alapjogok egymással való versengéseként határozható meg. A jogalkotó – a jogok és érdekek gondos mérlegelése nyomán – éppen emiatt, a lakosság jogainak érvényesülése érdekében döntött úgy, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző szolgáltatóknál a sztrájkjog csak bizonyos feltételek megléte esetén biztosítható. A korlátozás célja itt mások alapjogai érvényesülésének a minél magasabb szintű garantálása.

Mindezek figyelembevételével a biztos egyrészt arra a kérdésre kereste tehát választ, hogy az oktatás, az egészségügy és az energiaszolgáltatás területén dolgozók hogyan, milyen keretek között élhetnek sztrájkjogukkal. Másrésztől azt is vizsgálta, hogy az egyes sztrájkok során a sztrájkjogi szabályok és a gyakorlat

megfelelően biztosítja-e, hogy a társadalom azon tagjainak, akik tevékenyen nem vesznek részt a sztrájkban, de annak „elszenvedői”, a lehető legkisebb alapjogsérelmet okozzák.

6.5.3. A vizsgálat módszere

A klasszikus értelemben vett sztrájkjog alapvető tartalma, hogy a munkavállalók a munkáltatóval szemben felmerülő érdekkonfliktus esetén kollektív módon nyomást gyakorolnak a munkáltatóra. A biztos ezért véleménykérés céljából megkereste az adott ágazatot képviselő „munkáltatói” és „munkavállalói” oldalt is. Nehézséget jelentett azonban a címzetti kör pontos megjelölése, mivel ez egyik ágazatban sem volt egyértelműen meghatározható. Az oktatás és az egészségügy területén az intézményrendszer rendkívül széttagolt, az egyes intézmények különböző – állami, önkormányzati, egyházi – fenntartásúak, más-más feladattal, eltérő jogosítványokkal. Általánosságban azonban elmondható, hogy a tulajdonos és a munkáltatói jogok gyakorlója elválik egymástól. Így többnyire az a helyzet áll elő, hogy *bár a sztrájk formális célpontja jogilag a munkáltató, ám valódi döntési jogkörrel a háttérben lévő tulajdonos rendelkezik*. Emiatt, illetve a munkáltatói oldalról érintettek nagy száma miatt nem volt lehetőség arra, hogy a biztos valamennyi közszolgáltatótól tájékoztatást kérjen, ezért a vizsgálat gyors és eredményes lefolytatása érdekében az adott ágazatért felelős minisztériumot kereste meg.

A vizsgált kérdések súlyára, valamint arra való tekintettel, hogy a sztrájkjog gyakorlatának vizsgálata a munkavállalói oldal álláspontjának ismerete nélkül elképzelhetetlen, ezért a munkavállalói érdekek megjelenítése érdekében a biztos megkereste az adott ágazatban legnagyobb reprezentativitással rendelkező szakszervezetet, és tájékoztatást kért tőlük a feltett kérdésekkel kapcsolatban. Erre azért került sor, mivel a Sztrájk törvény értelmében ugyan a „dolgozókat” illeti meg a sztrájk kezdeményezésének joga, a kialakult gyakorlat szerint azonban a sztrájkot mindig valamely – az ágazatban működő – szakszervezet kezdeményezi. A szakszervezetek azonban – az Obtv. előzőekben ismertetett hatásköri szabályai alapján²⁸ – nem tekinthetők sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak, így részükről csak az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján,²⁹ együttműködésükre építve kérhetett tájékoztatást a biztos.

Mindhárom vizsgált ágazatban, mind a munkavállalói, mind a munkáltatói oldalon ugyanazokat a kérdéseket tettük fel, majd ezek összevetésével alakította ki az országgyűlési biztos a megállapításait. A megkeresésekben feltett kérdések a következők voltak:

²⁸ Lásd az Elvi tézisek 4.1.5. pontja, illetve az OBH 5649/2007. és OBH 2533/2008. számú jelentések.

²⁹ Az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján: „Az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezetet is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.”

1. Milyen formában valósul meg az egyes szakszervezetek, a munkáltató és a minisztérium együttműködése sztrájkhelyzet esetén?
2. Terheli-e tájékoztatási kötelezettség a sztrájk szervezőjét, a munkáltatót, a minisztériumot abban az esetben, ha a sztrájk az egész országot, illetve csupán egy adott régiót érinti? Amennyiben igen, milyen formában kell ennek eleget tennie?
3. Tudomást szereznek-e, és ha igen, milyen formában, az egyes szakszervezetek által szervezett országos vagy lokális sztrájkról, kezdetének időpontjáról és annak időtartamáról?
4. Álláspontja szerint az adott ágazatban mit jelent, hogyan definiálható a Sztrájktörvényben előírt, kötelezően biztosítandó elégséges szolgáltatás?
5. Milyen intézkedéseket tehet vagy tesz az elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében, különös tekintettel arra az esetre, amikor a sztrájkkal közvetlenül érintett felek annak mértékében, biztosításában nem tudnak megállapodni?
6. Tudomásuk szerint készült-e a minisztériumban, illetve a minisztérium megrendelésére olyan szakmai anyag, amely elősegítené az elégséges szolgáltatás mértékének meghatározását?

6.5.4. A megállapított tényállás

A kérdésekre adott válaszokat ágazatonként, a kérdések sorrendjében ismergetjük:

6.5.4.1. A sztrájkjog gyakorlata az oktatás területén

Az oktatási és kulturális miniszter megkeresésemre a következő válaszokat adta:

1. Az **Oktatási és Kulturális Minisztérium** (OKM) közoktatási szakterülete sztrájkfenyegettség esetén általában a közoktatásban érintett országos szakszervezetek képviselőivel működik együtt abból a célból, hogy *közös ajánlást dolgozzanak ki a sztrájkjal kapcsolatban*. A minisztérium szerint az együttműködési kötelezettség ugyan a munkáltatók és a munkavállalók egymás közötti kötelezettsége, azonban sztrájk esetén az elégséges szolgáltatásról leghatékonyabban *az oktatási intézmény fenntartójának bevonásával* lehet gondoskodni.

2. A minisztérium álláspontja szerint sztrájkfenyegettség esetén az állampolgárok felé nincsen tájékoztatási kötelezettsége, ugyanakkor *a létrejött közös ajánlást széles körben közzéteszi*. A minisztérium önállóan is kiadja az ajánlást, amennyiben nem jut megállapodásra a szakszervezetekkel. A felek részéről a sztrájk esetére szóló tájékoztatási kötelezettségnek az általános szabályok szerint kell eleget tenni, így a szülőket és tanulókat az intézménnyel, fenntartóval kötött megállapodás tartalmáról tájékoztatni kell.

3. A minisztérium a sztrájk kezdetéről és időtartamáról általában *a médiából értesül*.

4. A minisztérium a sztrájkban érintett felekkel együtt a közös ajánlás kidolgozása során törekszik meghatározni az elégséges szolgáltatás mértékét.

5. Ugyanakkor a minisztériumnak *semmilyen konkrét eszköze nincs* arra, hogy

a közös ajánlásban foglaltak betartására rábírja az intézményeket vagy a fenntartókat.

6. A minisztérium nem tartotta szükségesnek, hogy olyan szakmai anyagot készítsen el, amely meghatározná az egyes intézménytípusokra vonatkozóan az elégséges szolgáltatás mértékét.

Álláspontja szerint a sztrájjal kapcsolatos hatályos törvényi szabályozás *elavult, és sok tekintetben alkalmazhatatlan.*

Munkavállalói oldalról a – közzétett adatok szerint – 80 ezer taggal rendelkező Pedagógusok Szakszervezete az alábbiak szerint válaszolt az ombudsman megkeresésére:

1. Sztrájkhelyzet esetén többféle *együttműködési forma* is létezhet a pedagógus-szakszervezetek, a munkáltatók, az intézményfenntartók és a minisztérium között.

a) Az elégséges szolgáltatás mértékéről a munkáltató (a közoktatási intézmény vezetője) és a szakszervezet állapodik meg. Ez sok esetben a szakszervezet települési szintű szervét jelenti, amely nemcsak az elégséges szolgáltatásról köt megállapodást, hanem arról is, hogy a helyi szerv fizeti-e a sztrájkolók kiesett bérét, vagy nem.

b) A pedagógus-szakszervezetek az ágazatért felelős minisztériummal közösen is kidolgozhatnak olyan ajánlást, amely a sztrájkhelyzetet minden fél számára kezelhetővé teszi.

2. A szakszervezet egyetért abban, hogy a sztrájk szervezőit, az abban érintett intézményeket, a fenntartókat és a sztrájkban részt vevő további szervezeteket *tájékoztatási kötelezettség terheli*. A közszolgáltatást igénybe vevők minél szélesebb körét kell elérni, így megfelelő eszköz lehet a tanulónak a szülői értesítésére szolgáló füzet, a helyi média, az intézményi honlapok, az intézményi hirdetőtáblák, illetve a településen szokásos kihirdetési formák. A szakszervezet álláspontja szerint a *minisztériumot is terheli tájékoztatási kötelezettség*, ha a sztrájkot központilag hirdették meg. Ekkor akár a közmédiában, akár a minisztérium saját honlapján lehetőség nyílik a sztrájkhelyzetről szóló széles körű tájékoztatásra.

3. A pedagógus-szakszervezetek érvényes együttműködési megállapodása alapján a felek azonnal közvetlen tudomást szereznek a sztrájk szándékáról. Az érdekegyeztető fórumokon szintén alkalom nyílik az ilyen jellegű információk átadására.

4. A pedagógus-szakszervezetek törekedtek arra, hogy az OKM-mel egy *irányadó, de nem kötelező jellegű ajánlást* adjanak ki a sztrájjal kapcsolatos intézményi feladatokról. A közös ajánlás 2008. december 17-én meg is született, és azt csupán egyetlen szakszervezet nem írta alá. Az ajánlásban foglaltak be nem tartása ugyanakkor *jogi sankciókat nem von maga után.*

5. A Pedagógusok Szakszervezete a saját bevallása szerint a gyermekek mindenek feletti érdekei miatt fontosnak tartja az elégséges szolgáltatás biztosítását. Ennek következtében az aláírt ajánlást magára nézve kötelezőnek tekinti.

6. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kt.). 52–53. §-ban foglaltak, valamint az Oktatási és Kulturális Minisztérium által a tanév rendjéről visszatérően kiadott rendelet által előírt *kötelező tanítási napokat le kell dolgozni*, a kötelező tananyagot át kell adni. A közoktatás keretszabályai következtében tehát a pedagógus sztrájkhoz való joga korlátozott: amennyiben a pedagógus a sztrájk időszaka alatt nem tanít, a kiesett napokat pótolnia kell.

Az elégséges szolgáltatás mértékét meghatározó szakmai anyag hiányában a szakszervezet – ideális esetben – a minisztériummal közösen kidolgozott ajánlás szerint jár el sztrájk esetén.

6.5.4.2. A sztrájkjog gyakorlata az egészségügy területén

Az **egészségügyi miniszter** a megkeresésre adott válaszában a következőkről tájékoztatót:

1. Az Ötv. 8. § (4) bekezdése szerint az egészségügyi alapellátásról való gondoskodás minden *települési önkormányzat kötelező feladata*. Az alapellátást meghaladó szakellátás biztosítását az Ötv. a fővárosi önkormányzat, a megyei önkormányzatok, illetve a megyei jogú városok kötelező feladataként írja elő. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény meghatározza, hogy a települési és a megyei önkormányzatok az egészségügyi szakellátási kötelezettségüket a mindenkor lekötött kapacitások mértékének és szakmai összetételének megfelelően az ellátási területükön teljesítik. E szabályokból következik, hogy a részben vagy egészben közfinanszírozásban részesülő egészségügyi szolgáltatóknál szervezett sztrájk esetén a sztrájkot szervező szakszervezetnek, az egészségügyi intézmény vezetésének, illetve az intézményfenntartást végző önkormányzatnak, illetve az egyéb közfinanszírozott egészségügyi intézmény *fenntartójának* (például egy egyháznak is) együttműködési kötelezettsége van.

2. A sztrájkkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség mind a sztrájk szervezőjét, mind a munkáltatót – az érintett egészségügyi intézményt – is terheli. Azonban e kötelezettségük eltérő tartalmú. Míg a sztrájk szervezője csupán az egészségügyi intézmény vezetőjét tájékoztatja, addig az intézmények tájékoztatási kötelezettsége a fenntartó, az egészségügyi államigazgatási szerv és a lakosság felé is fennáll. Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet ugyanis meghatározza az *egészségügyi szolgáltatás szünetelésének* feltételeit. Az egészségügyi szolgáltatónak az előre nem tervezhető szünetelést – és ebbe a kategóriába tartozik az egészségügyi szolgáltatónál szerveződő sztrájk – az arra okot adó körülmény észlelésétől számított öt munkanapon belül be kell jelentenie az engedélyt kiadó egészségügyi hatóságnak és a közszolgáltatásért felelős szervnek.

A *bejelentésben* meg kell jelölni a szünetelés okát, a kezdő és a várható befejezés időpontját. A bejelentés alapján az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (továbbiakban: ÁNTSZ) *határozatot ad ki* az elégséges szolgáltatás köré-

ről, illetve saját hatáskörben tájékoztatja a lakosságot és azon egészségügyi szolgáltatókat, amelyek a sztrájk ideje alatt a kieső kapacitások pótlására alkalmasak. Ezen túlmenően magának az egészségügyi intézménynek is tájékoztatnia kell a területi ellátási kötelezettséggel érintett lakosságot a sztrájk kezdetéről, várható befejezéséről, valamint a sztrájk alatt rendelkezésre álló szolgáltatásokról. A minisztérium számára a jogszabályok nem írnak elő tájékoztatási kötelezettséget. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy szükség esetén a minisztériumnak a „tájékoztatásra kijelölt szervezeti egysége” ne informálná a lakosságot a sztrájkfenyegetettségéről.

3. A rendkívüli eseményekkel, katasztrófákkal kapcsolatos bejelentés és adatközlés rendjéről szóló 10/2005. (IV. 12.) EüM rendelet 2. § (1) bekezdés c) pontja szerint az *egészségügyi dolgozók sztrájkja rendkívüli eseménynek minősül*. A szakorvosi szakrendelés keretében járóbeteg-, valamint fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató, a szükséges intézkedések meghozatala mellett, szóban haladéktalanul, majd 2 órán belül írásban bejelenti ezen eseményt az ÁNTSZ regionális intézetének. A regionális intézet a bejelentett eseményről, illetve saját hatáskörben megtett vagy tervezett intézkedéseiről szóban haladéktalanul, de legkésőbb az írásbeli bejelentést követő 1 órán belül írásban is továbbjelenti az eseményt az Országos Tisztiorvosi Hivatal (továbbiakban: OTH) részére. Párhuzamosan tájékoztatja az Országos Mentőszolgálat regionális szervezetét is. Az OTH a hozzá bejelentett eseményt, illetve a saját hatáskörben megtett vagy tervezett intézkedésekről *szóban haladéktalanul, de legkésőbb az írásbeli megkeresést követő 1 órán belül írásban is továbbjelenti a minisztérium részére*. A minisztérium a rendeletben meghatározott rendtől eltérő módon – a sajtóból, a szakszervezet közvetlen tájékoztatása útján – is szerezhethet információt a sztrájk szervezéséről.

4. Az egészségügyi ágazatban *átfogó megállapodás nincsen* a szükséges és elégséges szolgáltatásokról. Mivel azonban szinte valamennyi tevékenység teljes felfüggesztése közvetlenül és súlyosan veszélyeztetheti az életet, az egészséget és a testi épséget, ezért a megállapodás elmaradása a Sztrájktörvény 3. § (3) bekezdése értelmében sztrájktilalmat képez az egészségügyi szolgáltatóknál. Erre figyelemmel a sztrájkot kezdeményező szakszervezetnek először az egészségügyi intézmény vezetésével kell megállapodnia a sztrájk idején szükséges elégséges szolgáltatások köréről és mértékéről.

Tekintettel azonban arra, hogy az egészségügyi intézményekben ellátott *egészségügyi szolgáltatások köre intézményenként változik*, ezért szükségképpen a megállapodás tartalma is intézményenként változó. Ebbe az alkufolyamatba bevonható az intézményfenntartó is, mivel a törvény szerinti ellátási kötelezettség végső soron az önkormányzatot terheli. Általánosságban elmondható, hogy a szakszervezetek elfogadják, hogy elégséges szolgáltatásként az ügyeleti időben szokásos szolgáltatást minimálisan biztosítani kell.

A minisztérium álláspontja szerint azonban *ennél magasabb szintű szolgáltatást kellene nyújtani* sztrájk esetén. Minden olyan egészségügyi beavatkozást, szol-

gáltatást, eljárást biztosítani kell a beteg számára, amelynek elmaradása az állapotában olyan negatív következménnyel járna, amelynek teljes korrekciója az eljárás későbbre halasztásával nem érhető el. Nem kell azonban nyújtani azokat a szolgáltatásokat, amelyek olyan tervezhető beavatkozásnak minősülnek, amelynek időpontja kizárólag a kezelőorvos és a beteg megállapodásán múlik, és amelynek haladéktalan elvégzését vagy előkészítést a beteg panaszai és tünetei nem indokolják.

5. Amennyiben a sztrájk alatti egészségügyi ellátásról az egészségügyi szolgáltató és az érdekképviseltek közötti egyeztetésen nem sikerült megállapodni, és a szolgáltató által javasolt elégséges egészségügyi ellátásban az érdekképviseltek nem hajlandók közreműködni, úgy az *Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat szakmai felügyeleti jogkörében fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtandó határozatot hoz a minimálisan szükséges és elégséges szolgáltatások biztosításáról*. Emellett felméri a sztrájjal érintett egészségügyi intézmény ellátási területe szempontjából releváns, más egészségügyi szolgáltatóknál meglévő kapacitásokat, azok elérhetőségét. Ezek ismeretében az illetékes regionális ÁNTSZ átfogó intézkedési tervet készít, amelyben szakmacsoportonkénti bontásban – a folyamatos és biztonságos betegellátás biztosítása érdekében – szükség szerint meghatározza a lakosság ellátásának rendjét a sztrájk miatt kieső kapacitások tekintetében.

Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 6. § (1) bekezdésének l) pontja szerint ugyanis az egészségügyi államigazgatási szerv közvetlenül intézkedik, ha azt rendkívüli körülmény (például hirtelen fellépő orvoshiány) szükségessé teszi. Az észlelt hiányosság elhárítása érdekében köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az egészségügyi ellátás folyamatos biztosítását szolgálja. Az intézkedési kötelezettség kiterjed a sztrájjal érintett egészségügyi szolgáltatóknál a *sztrájk alatti ellenőrzésre*, amelynek során lehetőség van az elégséges szolgáltatás nyújtásának vizsgálatára is.

6. Az *elégséges szolgáltatás meghatározása* érdekében szakértői anyagok készültek a minisztériumban, amelyek kiterjedtek az ágazat minden területére (sürgősségi ellátás, ügyeleti ellátás, alapellátás, járó-, fekvőbeteg-szakellátás, vérellátás stb.). Eddig azonban – az érdekelt feleknek – *nem sikerült megállapodniuk a biztosítandó szolgáltatás mértékében*.

A sztrájkjog gyakorlásával kapcsolatos álláspontja kifejtése érdekében dr. Szabó Máté megkereste az egészségügyi ágazatban legnagyobb taglétszámot számláló munkavállalói érdek-képviselői szervezetet, az **Egészségügyi és Szociális Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szakszervezetét** (továbbiakban: EDDSZ). A munkavállalói oldal azonban a – 2009. augusztus 11-ével megküldött – megkeresésre adott válaszát, többszöri telefonos és írásbeli sürgetés eredményeként, csak a vizsgálat lezárultát követően, 2009. október 8-án küldte meg. Rövid levelében az EDDSZ arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy „1994. április 26-án szervezetük (akkori nevén: Egészségügyben Dolgozók Demokratikus Szakszervezete) akkori elnöke és a népjóléti miniszter közös nyilatkozatban határozták

meg az egészségügyi területre vonatkozó sztrájkjog gyakorlásával kapcsolatos minimális feltételeket. [...] Véleményük szerint az egészségügy területén a sztrájk mellett nem sérültek és a jövőben sem fognak sérülni a betegek érdekei, ugyanis minden esetben biztosított a sürgősségi betegellátással definiálható elégséges szolgáltatás, amelynek biztosításában az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat munkatársai is segítséget nyújtanak.” A minden megkeresett szervnek feltett konkrét kérdésekre az EDDSZ nem adott érdemi választ. Ennek hiányában pedig nem volt lehetőség arra, hogy a biztos a munkavállalói oldalra vonatkozó megállapításokat tegyen azokról az esetleges anomáliákról, amelyek az egészségügyi ágazatban a sztrájkjog gyakorlásának korlátját jelenthetik.

6.5.4.3. A sztrájkjog gyakorlata az energiaszolgáltatás területén

A Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdése szerint: „Annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez – így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél –, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértéke és feltételei a sztrájkot megelőző egyeztetés tárgyát képezik.”

Az *energiaszolgáltatás* tehát azon – a Sztrájk törvény által is nevesített – ágazatok közé tartozik, amelynek munkavállalói sztrájkjogukkal csak korlátok között, a még elégséges szolgáltatás biztosítása mellett élhetnek. Ez az ágazat ugyanis olyan alapvető, az állampolgárok életviszonyaira kiható szolgáltatást nyújt, amely előfeltétele számos alapjog gyakorolhatóságának. Az ezen ágazatban bekövetkező sztrájk tehát nemcsak egy, az adott ágazat által kifejezetten védendő alapjogot sérthet (például az egészségügyben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog), hanem *közvetetten akár számos alapjog gyakorolhatóságának alapja veszélybe kerülhet*, így minden érintett joggal összefüggésben megállapítható lenne a közvetett visszásság. Például áramkimaradás esetén, amikor a kórházak, iskolák, tömegközlekedési eszközök stb. a szükséges energia nélkül maradnak, az állampolgárok széles tömegeinek sérülhet a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az oktatáshoz való joga, a közlekedés szabadsága.

Tekintettel azonban arra, hogy nem volt lehetőség a teljes energiaszektor komplex módon áttekinteni, a vizsgálat kizárólag a legtöbb fogyasztói kapcsolatot tartó, a lakosság számára legátfogóbb energetikai szolgáltatást nyújtó iparágát, a *villamosenergia-ipart* érintette.

A villamosenergia-szolgáltatás rendkívül összetett rendszer, mind funkcionálisan, mind tulajdonosi struktúra szerint tagolt, megtalálhatóak benne úgy az állami tulajdonban, mint a magántulajdonban lévő társaságok is. A szektoron belül *négy fő tevékenység* különíthető el: a villamosenergia-termelés, a villamosenergia-szállítás, a villamosenergia-elosztás, valamint a villamosenergia-kereskedelem. Így az adott iparágon belül is, a különböző tevékenységi körnek megfelelően, másképp merülnek fel a sztrájkjog gyakorlásának korlátai.

A széttagoltság ellenére az iparágban működik egy reprezentatív munkáltatói szövetség, a **Villamosipari Társaságok Munkáltatói Szövetsége**. Munkavállalói oldalon az önálló jogi személyiséggel rendelkező szakszervezetek szintén szövetségbe, az **Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetségébe** tömörültek, amely szintén reprezentatív az iparágban. Vizsgálata során tehát e két szervezetet kereste meg az országgyűlési biztos.

1. A *Villamosipari Társaságok Munkáltatói Szövetségének* tájékoztatása szerint a szakszervezetek és a munkáltatói oldal közötti együttműködés színtere a Villamosenergia-ipari Ágazati Párbeszéd Bizottság (továbbiakban: VÁPB), amelynek munkáltatói oldalát a Villamosipari Társaságok Munkáltatói Szövetsége (továbbiakban: VTMSZ), munkavállalói oldalát az Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szövetsége (EVDSZ) alkotja. Az ágazati kollektív szerződés 2008. július 1-jétől hatályos szövegében egy külön fejezetben érintették a szerződéskötő felek a sztrájk témakörét abban a formában, hogy az ún. középszintű sztrájk esetére az eljárási szabályokat külön megállapodásban határozzák meg. Ennek a megállapodásnak az előkészítése folyamatban van.

2. A tájékoztatási kötelezettség – amennyiben a sztrájk a lakosság jelentős részét érinti – mind a munkáltató, mind a sztrájkot szervező részéről fennáll.

A munkáltató számára a tájékoztatási kötelezettséget a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 62. § (7) bekezdése – mint kölcsönös tájékoztatási kötelezettséget – írja elő. A tájékoztatási kötelezettség szabályait általánosságban az egyes engedélyesek (munkáltatók) üzletszabályzatai, illetve a rendszerirányító eljárási szabályzata határozza meg. Egyes villamosenergia-ipari társaságok *üzletszabályzatának „Általános szerződési feltételei”* között szerepel, hogy a sztrájk *vis maior* esetnek minősül, és a sztrájkról a szolgáltató köteles a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatni a fogyasztókat.

3. Országos sztrájk esetén az EVDSZ tájékoztatja a munkáltatói oldalt, a lokális, egyes tagszervezeteket (cégeket vagy cégcsoportokat) érintő sztrájkokról a munkáltatói oldal belső kommunikációs csatornáin keresztül értesül a VTMSZ elnöksége.

4. Az elégséges szolgáltatás biztosításával kapcsolatos kérdésekre a VTMSZ arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint *az integrált vállalkozás minden tagját terheli az elégséges szolgáltatás biztosítása*, függetlenül attól, hogy az engedélyes tevékenység mely elemét végzi. Ezen kötelezettségük azért áll fenn, mivel ezek a társaságok látják el az engedélyköteles tevékenységek minden olyan elemét, amelyek nélkül a villamosenergia-ellátás nem biztosítható.

A kérdés azon részére, hogy a munkáltatói álláspont szerint ebben a szektorban mi tekinthető még elégséges szolgáltatásnak, a válasz nem tért ki.

5. Azzal kapcsolatban, hogy milyen lehetőségei vannak abban az esetben, ha az érdekelt felek nem tudnak megállapodni a még *elégséges szolgáltatás mértékében*, arról tájékoztatott, hogy a sztrájkjal érintett felek között érvényes megállapodások vannak, elsődlegesen ennek betartására számítanak. Amennyiben ezeket megszegnék, akkor a vállalatoknál érvényes krízistervek lépnek hatályba.

6. A VTMSZ tudomása szerint minisztériumi szinten nincs előkészítés alatt olyan szakmai anyag, amely az egyes energiaszolgáltatók esetében az elégséges szolgáltatás mértékét meghatározná.

Munkavállalói oldalról az *Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége* a következőkről tájékoztatta a biztost. Álláspontja szerint az iparágban alapvetően *kétfajta konfliktus* alakulhat ki:

- Az egyik az ágazati szintű konfliktus, amelynek két válfaja van: a kormányzati intézkedésekből fakadó, illetve a munkáltatói szövetséggel folytatott tárgyalásokból fakadó konfliktus.
- A másik a helyi, társasági szintű konfliktus.

Minderre való tekintettel az általam feltett kérdésekre – ahol az indokolt – a konfliktus típusa szerint adta meg a válaszát.

1. *Kormányzati intézkedésekből fakadó konfliktusok* esetén az EVDSZ közvetlenül a kormányzat által felhatalmazott képviselőkkel tárgyal. Ezen egyeztetéseken általában részt vesz a villamosenergia-ipart felügyelő szakminisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban: MEH) és a Magyar Energia Hivatal képviselői. A munkáltatói oldal csak tárgyalási jogú meghívottja az egyeztetéseknek, hiszen ez esetben a konfliktus a kormányzat és az iparág munkavállalói között áll fenn. Amennyiben a konfliktus kapcsán sztrájk megtartására vagy kilátásba helyezésére kerül sor, az elégséges szolgáltatásról a munkáltatói szövetséggel tárgyalnak. Ilyen konfliktus volt többek közt az iparág privatizációját megelőzően, illetve az „alkalmazotti tarifát” érintő kormányzati intézkedéstervezetek miatt.

A munkáltatói szövetséggel való tárgyalások kapcsán keletkezett konfliktusok esetén a kormányzat, a minisztériumok, illetve a Magyar Energia Hivatal nem vesznek részt sem az érdekegyeztető, sem az elégséges szolgáltatásokról folyó tárgyalásokon. Amennyiben az elégséges szolgáltatásokról ágazati szinten nem sikerül megállapodni, akkor arról *helyi szinten állapodnak meg a felek*.

A helyi, társasági szintű konfliktusok esetén a helyi szakszervezetek tárgyalnak a munkáltatóval mind az érdekkonfliktusról, mind az elégséges szolgáltatás mértékéről. Az EVDSZ csak felkérés esetén – szakértőként – vesz részt a tárgyalásokon.

2. A tájékoztatási kötelezettség sztrájk esetén a szolgáltató társaságokat terheli, nekik kell a fogyasztókat értesíteni a szolgáltatások szüneteltetéséről a Vet. előírásai szerint. Természetesen azonban – nem kötelezettségként – az érdekvitában érintett felek (kormányzat, munkáltatók, szakszervezetek) is tájékoztatják a fogyasztókat a sztrájk okairól, a szolgáltatás szüneteltetéséről, a korlátozás tartalmáról és időintervallumáról.

3. Az egyes tagszakszervezetek országos sztrájkot nem szervezhetnek.

Amennyiben helyi konfliktus alakul ki, úgy természetesen tájékoztatják az EVDSZ-t, amely felkérés esetén részt vesz a konfliktus megoldását célzó és az elégséges szolgáltatás tárgyában folytatott tárgyalásokon.

Ha a konfliktus nem oldódik meg, és helyi, lokális sztrájkra kerül sor, akkor az ágazatban *szolidaritási sztrájkok is lehetségesek*. Ez esetben a szolidaritási sztrájkot megszervező tagszakszervezetek helyi szinten egyeztetnek az elégséges szolgáltatásról. Természetesen, ha a szolidaritási sztrájk több szakszervezet által is megszervezésre kerül, szükségessé válhat az *iparági szintű egyeztetés* is az elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében.

4. Az *elégséges szolgáltatás vonatkozásában* a munkáltatói és munkavállalói oldal között nemcsak az elégséges szolgáltatás mértéke a *vitatott kérdés*, hanem az is, *hogy mely társaságok tartoznak a Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdésének hatálya alá*. A kérdés azért merült fel, mivel egyes tevékenységeket, mint például a hálózattüzemeltetést, hálózatszerelést, ügyfélszolgálatot stb., az egyes társaság-csoportok funkcionális társaságokba szervezték. Ezen társaságok nem kaptak villamosenergia-ipari besorolást, így – a munkavállalói oldal álláspontja szerint – *nem is tartoznak a Sztrájk törvényben előírt korlátozás alá*. A munkáltató állásfoglalása szerint azonban minden olyan társaságot terheli a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége, amely az engedélyes tevékenység valamely elemét végzi, akár kiszervezett, akár engedélyköteles tevékenység formájában.

A munkavállalói oldal álláspontja szerint ugyanakkor az elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége csak a villamosenergia-ipari ágazati besorolással rendelkező társaságokra vonatkozik. A munkáltatók tehát vagy megváltoztatják a társaságok ágazati besorolását, vagy ezekre a társaságokra nem vonatkozik a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége.

A *mérték* tekintetében is jelentős eltérés mutatkozik a felek álláspontjában. A munkáltató álláspontja szerint *a villamosenergia-szolgáltatást nem lehet szüneteltetni vagy korlátozni sztrájk esetén*. A Vet. ugyanis taxatív felsorolja azokat az eseteket, amikor erre sor kerülhet, és ebben a felsorolásban a sztrájk nem szerepel. Ezt a nézetet osztja az energiahivatal is, amely – egy tájékoztató levélben kifejtett állásfoglalása szerint – a fogyasztók hálózati hozzáféréseinek korlátozását, a szolgáltatott villamosenergia rontását nem tartja elfogadhatónak. Ezen álláspont azt jelenti, hogy a villamosenergia-ipar területén *a villamosenergia-szolgáltatás szintje sztrájk esetén is 100%*, ami a munkavállalói oldal számára elfogadhatatlan. A munkavállalók szerint a Sztrájk törvényben előírt elégséges szolgáltatás azt jelenti, hogy sztrájk esetén a villamosenergia-rendszer egyensúlyát nem a 100%-os fogyasztói igény szintjén kell biztosítani, hanem egy csökkentett – megállapodás szerinti – igényszinten. Ennek technikai feltételei adottak, hiszen a Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zrt. (MAVIR Zrt.), mely a villamosenergia-rendszer egyensúlyának fenntartásáért felelős, rendelkezik olyan menetrenddel, amelyet villamosenergia-kapacitás hiánya esetén alkalmazni kell.

Ezen vita miatt a villamosenergia-iparban sztrájk esetén nem került sor a fogyasztók kikapcsolására. A szakszervezeti szövetség – tájékoztatása szerint – tisztában van az iparág veszélyes üzem és speciális voltával, ezért csak a rendszer biztonságos működését nem veszélyeztető módon kíván a sztrájkhoz való jogával élni. Ehhez azonban elengedhetetlen lenne a még elégséges szolgáltatás biztosításáról történő megállapodás, hiszen a szolgáltatás szüneteltetése vagy korlátozása csak ebben az esetben történhetne meg vezérelten, a rendszer fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül. Álláspontjuk szerint a megállapodás hiánya korlátozza a munkavállalókat a sztrájkjoguk gyakorlásában.

Az eddigi iparági sztrájkok esetén az elégséges szolgáltatás tekintetében *kizárólag helyi szintű megállapodások születtek*. Ezen megállapodások a villamosenergia-termelés területén a termelés visszafogásáról, visszatérhelésről, míg a szolgáltatás területén a fogyasztói igények kielégítését nem közvetlenül érintő (irodai, ügyfélszolgálati) tevékenységeket szüneteltetéséről, illetve korlátozásáról rendelkeztek.

5. A villamosenergia-iparban eddig is, és valószínűleg a jövőben is, csak megállapodás alapján lehetséges munkabeszüntetés, ezért nem volt és valószínűleg a jövőben sem lesz olyan helyzet, hogy az elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében a szövetségnek közvetlen intézkedéseket kelljen tennie.

Az EVDSZ a legfontosabb feladatának azt tartja, hogy a Villamosenergia-ipari Ágazati Párbeszéd Bizottság keretében az ágazati kollektív szerződésben rögzítetten *olyan megállapodás szülessen, amely szabályozza a felek jogait és kötelezettségeit, az eljárásrendet egy ágazati sztrájk esetén, másrészt rögzíti az elégséges szolgáltatás szintjét*.

6. A szövetség tudomása szerint a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium foglalkozik ezzel a kérdéskörrel. A minisztériummal megkötött együttműködési megállapodás alapján közös Konzultációs Fórumot működtetnek, ahol szintén tárgyaltak ezekről a kérdésekről.

6.5.5. A vizsgálat megállapításai

6.5.5.1. A még elégséges szolgáltatás mértéke tekintetében

Elsőként is hangsúlyozni kell, hogy az ombudsmannak eljárása során nem volt és nem is lehetett célja az elégséges szolgáltatás mértékének meghatározása az egyes ágazatokban. Már csak azért sem, mivel az olyan szakmai kérdés, amelynek kidolgozása az adott ágazat munkáltatói és munkavállalói oldalának együttműködésével, szakmai szervezetek bevonásával, az adott ágazat irányításáért felelős minisztérium felügyelete alatt történhet.

A vizsgálat megállapította, hogy mivel semmilyen jogszabályi rendelkezés, iránymutatás nincs arra nézve, hogy tulajdonképpen mit és mennyit kellene biztosítani elégséges szolgáltatásként, mind a munkáltatói, mind a munkavállalói oldal *eltérő mértékben határozná meg annak mértékét*. Az energiaszektorban például előfordul, hogy a munkáltatói oldal ezt a mértéket 100%-ban kívánja megállapítani. Az elégséges szolgáltatásnak a teljes körű szolgáltatással való

azonosítása azonban egyértelműen kiüresíti, pusztá deklarációvá süllyeszti az ebben az ágazatban dolgozók sztrájkhoz való jogát.

Az oktatás, egészségügy területén pedig – mivel az intézményrendszer rendkívül sokrétű, és az egyes intézmények eltérő feladatokat látnak el – az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás tartalma eleve csak *eseti jellegű és intézményenként változó* lehet. Fontos hangsúlyozni, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékének rögzítése, megfelelő biztosítása, a kiszámíthatóság nem csupán a sztrájjal érintett, a közszolgáltatást igénybe venni szándékozó harmadik személyek számára, hanem a „dolgozók” sztrájkjogának érvényesülése szempontjából is alapvető garanciát jelent.

A megkeresésekre adott válaszok nyomán egyértelműen körvonalazódott egy olyan tendencia, szabályozás és gyakorlat, amely szerint *a felek az ágazatért felelős minisztérium közreműködésével olyan kötelező érvényű megállapodást kívánnak kötni, amely szabályozná az adott ágazatra érvényes, a sztrájkjog gyakorlásával és a még elégséges szolgáltatás biztosításával kapcsolatos kötelezettségeket*. Tekintettel arra, hogy a megállapodások mögött alapjogi megfontolások – így a betegek élethez, egészséghez való jogának, a tanulók oktatáshoz való jogának a biztosítása stb. – húzódnak meg, a jelenlegi hiányos törvényi szabályozás mellett szükségyszerűségük kétségtelen. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy kizárólag a még elégséges szolgáltatás biztosításával összefüggő, minden érintett alapvető jogára figyelemmel lévő, komplex jogi szabályozás lenne csak képes kiváltani a fenti, a Sztrájktörvény hatályos szövegével nem minden elemében konform eseti, ágazati szabályokat.

A biztos ugyanakkor előremutatónak tartja azt a tényt, hogy – a szabályozás hiányának ellenére – sztrájkjuk gyakorlása során *valamennyi ágazat munkavállalói messzemenőkig igyekeznek figyelembe venni a sztrájjal érintett állampolgárok jogait*, törekedve arra, hogy a sztrájk ideje alatt biztosítsák – az általuk eseti alapon elegendőnek ítélt – még elégséges szolgáltatást. Szükséges azonban hangsúlyozni, hogy önmagában a két oldal pozitív hozzáállása, a ténylegesen bekövetkező súlyosabb jogsérelmek hiánya nem nélkülözheti a probléma rendezésére irányuló állami beavatkozást.

6.5.5.2. A még elégséges szolgáltatás nyújtására kötelezettek és a kikényszeríthetőség hiánya tekintetében

A vizsgálat feltárta azt is, hogy még azoknak a *munkáltatóknak a köre is bizonytalan*, amelyeknél követelmény a szolgáltatásuk sztrájk alatti fenntartása. A Sztrájktörvényben lévő felsorolás ugyanis csak példálózó jellegű. Biztosan e körbe tartoznak a közforgalmú tömegközlekedési és távközlési szolgáltatók, továbbá az áram-, a víz-, a gáz- és egyéb energiaszolgáltató szervezetek. Ugyanakkor magának a törvénynek az indokolása is hangsúlyozza, hogy „adott esetben” egyéb tevékenységet (például óvodáskorúak, tanulók felügyeletét) is e körbe lehet sorolni. A mérceként is idézhető ILO iránymutatása szerint *a lakosságot*

alapvetően érintő tevékenység körébe tartozik minden olyan tevékenység, amely nélkül az élet, a biztonság vagy az egészség kerülne veszélybe.

Amennyiben így közelítjük meg a kötelezettek körét, úgy ez válasz lehet arra a kérdésre is, hogy azokat a társaságokat is kötelezi-e ez a szabály, amelyek például besorolásuk – lásd energiaszolgáltatással kapcsolatban kifejtettek – vagy egyéb tulajdonságuk alapján egyébként nem minősülnének elégséges szolgáltatás biztosítására kötelezett közszolgáltatónak.

A jelenlegi törvényi szabályozás mellett az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás megkötése előírt, de ki nem kényszeríthető kötelezettség. A válszokból ugyanakkor az látszik körvonalazódni, hogy *a sztrájkban érintett mindkét oldal szeretne valamilyen szinten eleget tenni ezen törvényi kötelezettségnek, csak – a kötelező erő hiánya miatt – az egyeztetéseik nem mindig vezetnek eredményre.*

6.5.5.3. A tájékoztatási kötelezettségről

A jelentés ismét megállapította, hogy továbbra sincsen törvényi előírás a sztrájkhelyezetről időben és megfelelő tartalommal történő *tájékoztatási kötelezettségről*. A biztos korábbi jelentésében már kifejtette, hogy a közszolgáltatók sztrájk esetére szóló tájékoztatási kötelezettségének valódi, speciális jogszabályi alapját – a Sztrájktörvény helyett – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény adja.³⁰ A közszolgáltatók ugyanis állami vagy helyi önkormányzati feladatot látnak el, és mint ilyenek, a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Összességében megállapítható, hogy mind a sztrájkhoz való jog gyakorlása, mind a sztrájkkal érintett harmadik személyek alapjogainak védelme szempontjából aggályosnak minősül a hiányos jogszabályi háttér, illetve az adott ágazatra vonatkozó törvényi rendelkezések és a Sztrájktörvény rendelkezései közötti koherenciazavar. A vizsgálat visszaigazolta azt is, hogy még egyes ágazaton belül is erőteljesen eltérnek a sztrájk gyakorlásának valódi lehetőségei és feltételei. A csökkentett létszámú egészségügyi területeken például a Sztrájktörvény biztosította keretek kihasználhatósága, a jogszerű sztrájk lehetősége csupán elvi szinten jelenik meg. Jól jellemzi a helyzetet, hogy a munkavállalóknak csupán olyan szimbolikus eszközeik maradnak az érdekérvényesítésre, mint például a zöld szalag kitűzése.

Míndezek alapján a biztos megállapította, hogy a közszolgáltatást végző szervezetnél zajló sztrájkok esetében a még elégséges szolgáltatás szintjének az egyes ágazatokon belüli meghatározatlansága és a sztrájkkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség hiánya a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, mások alapvető jogainak védelmével, valamint a munkavállalók sztrájkhoz való jogának gyakorolhatóságával összefüggésben visszásságot okoz.

³⁰ OBH 2533/2009.

6.5.6. A biztos intézkedései

Tekintettel arra, hogy a Sztrájk törvény normaszövegét elemző, annak alapvető hiányosságaival kapcsolatos visszasságokat feltáró AJB 4620/2009. számú jelentésében a biztos az Obtv. 22. § d) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordult, ezért – a határozat megszületéséig – újabb intézkedést, további jogalkotási kezdeményezést nem tett.

(AJB 1834/2009.)

6.6. A rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak sztrájkhoz való joga

6.6.1. Az ombudsmani vizsgálat időszerűségét megalapozó tényezőkről

Az országgyűlési biztos az AJB 6567/2009. számú jelentésében arra kereste a választ, hogy miért nem sztrájkolhatnának a rendvédelmi szervek hivatásos állományú dolgozói.

Már vizsgálata kezdetén rámutatott arra, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell biztosítani, mint bárki másnak. Meghatározott alapjogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás feladatkörükkel összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való funkcionálásához. Ennek szellemében – a biztos szerint – a rendvédelem dolgozóira kiterjedő általános sztrájktilalom idejétmúlt rendelkezés, amely nem egyeztethető össze a nemzetközi egyezményekben hazánk által vállalt kötelezettségekkel, sérti a jogállamiság elvét, és nem biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját sem.

A „hivatások” sztrájkjogával összefüggésben a biztos 2008 őszén az igazságügyi és rendészeti miniszter állásfoglalását kérte arról, hogy megítélése szerint szükséges és alkotmányosan megalapozott-e a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai sztrájkjogának teljes körű tiltása, továbbá, hogy ki lehet-e alakítani a jelenleginél lazább mechanizmust, amely rugalmasabb eszközöket alkalmazva, kitölti azt a rést (kiküszöböli azon hátrányokat), amit a sztrájkjog teljes tilalma e területen okoz.

A miniszteri állásfoglalás megismerésének szükségességét arra alapozta, hogy szerinte időszerűvé vált a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény és a kapcsolódó normák felülvizsgálata, mivel a hivatásos állomány számára a sztrájk szervezése, valamint az abban való részvétel nem megengedett. Hangsúlyozta azt is, hogy e felülvizsgálat során természetesen figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes rendvédelmi szervek funkciója más és más, továbbá hogy egy esetleges sztrájk ne lehetetlenítse el, alapvetően ne akadályozza a szervezet munkáját, különösen, ne veszélyeztesse az alapvető jogok, valamint a közbiztonság védelmét mint társadalmi érdeket, vagyis a még elégséges szolgáltatás ebben az esetben is biztosított legyen.

Vizsgálata eredményes befejezése érdekében a biztos felkérte a témában érintett néhány szakszervezet vezetőjét is, hogy fejtse ki az általa felvázolt dilemmákkal összefüggő véleményét. Áttekintette továbbá a rendvédelmi szervek dolgozóinak sztrájkjogát meghatározó hatályos magyar jogszabályokat, valamint a hazánk által aláírt és törvénnyel kihirdetett vonatkozó nemzetközi egyezményeket.

6.6.2. Az igazságügyi és rendészeti miniszter álláspontja

Az igazságügyi és rendészeti miniszter előadta, hogy a sztrájkjog sajátossága, hogy gyakorlása minden esetben mások jogainak, adott esetben alapjogainak különböző mértékű korlátozásával jár. Hivatkozott arra is, hogy az Alkotmánybíróság számos esetben vizsgálta az alapvető jogok korlátozásának határait, és kialakította a követendő elvi irányokat. Ennek alapján az alapvető jog korlátozásának formai feltétele a megfelelő jogszabályi szint, vagyis csak törvényben lehet ilyen tartalmú előírást megfogalmazni. Ebből következően – a miniszter szerint – minden olyan korlátozás elfogadható, amely valamely másik alapjog vagy cél érdekében és a cél eléréséhez szükséges mértékben valósul meg.

Hivatkozott a miniszter az Alkotmánybíróság következő megállapítására is: „...a sztrájkjogot Alkotmányunk az alapjogokról szóló fejezet rendelkezései között biztosítja, de ugyanakkor e jog korlátaira is utal. A 70/C. § (2) bekezdése szerint »A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni«. A sztrájkjog a munkaviszonyban állók részére jelent biztosítékot azokban az esetekben, amikor a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jog, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog valamelyikével nem élhetnek, illetve azokat nem érvényesíthetik... az igazságszolgáltatás tagjainak a sztrájkja mások alapvető jogainak érvényesítését veszélyeztetné, súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozná. Az állampolgári jogok védelme, e védelem hatékonysága, illetve annak a biztosítása szükségessé teszi az igazságszolgáltatás tagjai sztrájkjogának messzemenő korlátozását – gyakorlatilag annak eltörlését –, mivel enélkül mások alapvető jogainak védelme nem biztosítható.” (673/B/1990. AB határozat.)

Utalt a miniszter továbbá arra az alkotmánybírósági döntésre, mely tartalmazza, hogy „a honvédség és a rendvédelmi szervek – az igazságszolgáltatási szervekhez hasonlóan – az Alkotmányban meghatározott alapjogok érvényesülését segítik elő, alapvető feladatuk az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelme. E szervek az Alkotmányban biztosított alapvető jogok védelmét kötelezettségeik maradéktalan teljesítésével tudják hatékonyan szolgálni. A jogalkotó feladata az intézmény és eszközrendszer olyan alakítása, amely lehetővé teszi, hogy e szervek alkotmányos rendeltetésüknek minden körülmények között eleget tegyenek. A honvédség és a rendvédelmi szervek feladataikat a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott személyi állományukkal látják el. A törvényekben meghatározottak szerint a személyi állomány tagjai az e szerveknél alkalmazott közalkalmazottak és köztisztviselők is. A honvédség és a rendvédelmi szervek alkotmányos feladatainak hatékony ellátását csak a teljes személyi állomány munkája tudja biztosítani. Valamennyi alkalmazott a munkakörébe tartozó feladatkör ellátásával szolgálja az egész szervezetet, és ez független attól, hogy az alkalmazott milyen foglalkoztatási jogviszony keretében végzi a tevékenységét. A hivatásos szolgálatot teljesítők munkáját közvetlenül segítő köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkja esetén az általuk

ellátott feladatok elmaradása vagy azok teljesítésében való késlekedés jelentősen hátráltathatja a szervezetet feladatának teljesítésében, ezzel akadályozhatja az állami feladatok ellátását, az élet- és vagyonmentést, vagyis mások alapvető jogainak érvényesítését.”(88/B/1999. AB határozat.)

Az Alkotmánybíróság mindkét hivatkozott határozatából a miniszter arra következtetett, hogy a honvédség és a rendvédelmi szervek személyi állománya egészére nézve – ideértve a köztisztviselőket és közalkalmazottakat is – a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésében rögzített sztrájktilalomnak alkotmányos indoka van.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter elemezte a kapcsolódó nemzetközi jogi szabályokat is, és arra a következtetésre jutott, hogy a sztrájk jog gyakorlásának részletes rendelkezéseire vonatkozóan nincs közösségi szabályozás, azok kialakításának joga a tagállamok nemzeti hatáskörében maradt. Az Európai Unió más tagállamainak jogalkotása legfeljebb tájékoztató jelleggel vehető figyelembe.

6.6.3. A megkeresett szakszervezetek válaszaiból

A Független Rendőr Szakszervezet főtitkára kifejtette, hogy az általuk képviselt hivatásos állomány tagjai szolgálati viszonyukból fakadó kötelmeit – a szerv rendeltetészerű feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életük és testi épségük kockáztatásával, egyes alapjogaik korlátozásának elfogadásával teljesítik. Az átlagos munkavállalóhoz képest jelentkező többletkötelezettségeiket korábban jogszabályok többletjogokkal díjazták. Napjainkra azonban e többletjogosultságok megszűntek, így indokoltá vált a kötelezettségek megfelelő arányú szűkítése is.

A szóban forgó szabályozási igényt – a főtitkár véleménye szerint – alátámasztja a kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülészakán elfogadott 154. számú Egyezmény kihirdetéséről rendelkező 2000. évi LXXIV. törvény, amely leszögezi, hogy „...a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek lényeges kötelezettsége a világ nemzetei között olyan programok előmozdítása, amelyek a kollektív tárgyalási jog tényleges elismerésére fognak vezetni”, megjegyezve, hogy ez az elv „a világ minden lakójára teljes mértékben vonatkozik”. Ebből következően pedig a hivatásos állományhoz tartozó személyeket is megilleti a tényleges kollektív tárgyalási jog, melytől nehezen választható le a sztrájkhoz való jog, mint a kollektív tárgyalási jog egyik eszköze. Ezért szükségesnek tartaná rendezni a hivatásos állomány sztrájkhoz való jogát úgy, hogy a sztrájk ne lehetetlenítse el, illetve alapvetően ne akadályozza a rendvédelmi szerv munkáját, s ne veszélyeztesse a közbiztonság védelmét, a közrendet, valamint az államhatár rendjét mint társadalmi érdekeket. Megjegyezte azt is, hogy a sztrájkot minden esetben egyeztető eljárásnak kellene megelőznie; ha ez nem vezetne eredményre, akkor miniszteri szintű egyeztetésre kerülne sor. Ez biztosítaná a sztrájkjal való visszaélés elkerülését.

A Fővárosi Tűzoltóság Szakszervezetének elnöke – hasonlóan a Független Rendőr Szakszervezet főtitkárához – arra a következtetésre jutott, hogy a hivatásos állomány érdekei hatékony képviselőjének egyik, a nyomásgyakorlás legvégső eszköze valóban a sztrájk. Ha ez tiltott, akkor azt valamilyen módon ellentételezni kellene, de ez mára megszűnt. Ezért fontos kérdés, hogy legyen egyezkedési lehetőség a rendvédelmi szerveknél, ha pedig ez nem vezetne eredményre, megállapodásra, akkor legyen egy olyan kiépített mechanizmus, amelyben az állományt képviselő szakszervezet és az állam közötti vita eldőlt.

A Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének elnöke szerint is fontos a hivatásos állomány kollektív jogainak – ezen belül a törvényes sztrájkjognak – és általában a rendvédelmi szakma tagjainak érdemei, jogai kormányzati, törvényhozásbeli elismerésének biztosítása. A rendvédelmi szervekre kiterjedő általános sztrájktilalmat alkotmányellenesnek ítélte meg, mert Magyarország által aláírt nemzetközi szerződéseket sért. Amellett érvelt, hogy például a tűzoltóknál, büntetés-végrehajtási dolgozóknál egyáltalán nem lehetne megtiltani a sztrájkhoz való jogot, de a rendőrök sztrájkhoz való jogát is csak a szükséges mértékig lehetne korlátozni.

6.6.4. Jogszabályi háttér és nemzetközi egyezmények

Először is ki kell emelni, hogy Alkotmányunk nem rendelkezik a sztrájkjogról. Az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése mindössze annyit mond, hogy a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni. Ez alapján viszont kijelenthetjük, hogy a sztrájkjog a szakszervezeti jogok kontextusába tartozik.

Rögzíthetjük azt is, hogy a sztrájkjogot részleteiben az 1989. évi VII. törvény (Sztrájkjtörvény) szabályozza. Eszerint a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására megilleti a sztrájkjog. Ezen általános szabály alól maga a törvény csak szűk körben tesz kivételt. A Sztrájkjtörvény 3. § (3) bekezdése szerint: „Nincs helye sztrájknak, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná.”

A Sztrájkjtörvény személyi jellegű sztrájktilalmat is felállít: „Nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál.” [3. § (2) bek. első mondata.] Ugyanakkor az államigazgatási szervek dolgozói (közalkalmazottak, köztisztviselők) a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolhatják sztrájkjogukat [3. § (2) bek. második mondata].

Következő jogszabály, melyre témánk szempontjából utalni kell, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 27. § (2) bekezdése, ami nem engedi meg a hivatásos állomány érdekképviselői számára a sztrájk szervezését: „Az

érdek-képviselői szervek e törvény keretei között szabadon működhetnek és gyakorolhatják jogosítványukat. Sztrájkot azonban nem szervezhetnek, és tevékenységükkel nem akadályozhatják meg a fegyveres szerv rendeltetésszerű működését, a parancsok és intézkedések végrehajtását.”

Az Alkotmánybíróság 673/B/1990. számú, már hivatkozott határozatában úgy foglalt állást, hogy a Sztrájktörvény 3. § (2) bekezdése nem ellentétes a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdetve 1976. évi. 9. tvr.-ben) 8. cikkének 2. bekezdésével, amely így szól: „E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség, valamint az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.” Az Alkotmánybíróság nem találta ellentmondásosnak a Sztrájktörvény 3. § (2) bekezdésében foglalt korlátozást a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettség tartalmával sem.

A közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú egyezmény kihirdetéséről rendelkező 2000. évi LXXIII. törvény kifejezetten a közszférában foglalkoztatottak kollektív jogait érinti. Magyarországon az egyezmény 1995. január 4-étől hatályos. Az egyezmény hatálya a hatóságok által foglalkoztatott valamennyi személyre kiterjed, de a nemzeti jogalkotásnak kell megállapítania azt, hogy az abban meghatározott jogok mennyire irányadók azon magas beosztású munkavállalókra, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azokra, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek. A nemzeti jogalkotás határozza meg azt is, hogy mennyiben alkalmazzák az egyezmény rendelkezéseit a fegyveres erőkre és a rendőrségre.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 154. számú egyezménye a közszféra vonatkozásában kizárólag azt engedi meg, hogy a nemzetállam a közszféra alkalmazottaira nézve speciális szabályokat alkosson. Azt viszont nem tartalmazza, hogy a közszféra alkalmazottai csak a konzultáció (kollektív tárgyalás) jogával élhetnek. Ezen egyezményhez is csatlakozott hazánk. A kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülészakán elfogadott 154. számú egyezmény kihirdetéséről rendelkező, már idézett 2000. évi LXXIV. törvény szintén 1995. január hó 4. napjától hatályos. Ezen egyezmény 1. cikk 2. pontja is azt hangsúlyozza, hogy „Azt, hogy jelen Egyezményben nyújtott rendelkezések milyen mértékben terjednek ki a fegyveres testületekre és a rendőrségre, nemzeti jogalkotás, illetőleg a nemzeti gyakorlat határozhatja meg.”

Az Európa Tanács 1961-ben fogadta el az Európai Szociális Chartát (Charta), melynek hazánkban való kihirdetéséről az 1999. évi C. törvény szól. A Charta 1988. évi Kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetése is megtörtént a 2005. évi XCVIII. törvénnyel. A Charta tulajdonképpen felsorolja a szociális jogokat, és megfogalmazza tartalmukat, melyeket a részes államoknak biztosítaniuk kell.

A Charta a sztrájkjogról a béralkuhoz való jog keretében így rendelkezik: „A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek... elismerik a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.” (6. cikk 4. pont.)

A sztrájkjog korlátozása csak a Charta 31. cikke körében megengedett, eszerint:

„1. Az I. részben meghatározott jogokat és alapelveket tényleges megvalósításuk és a II. részben biztosított gyakorlati alkalmazásuk során semmiféle olyan megszorításnak vagy korlátozásnak nem szabad alávetni, amelyeket ezekben a részekben nem tettek kifejezetten lehetővé, kivéve a jogszabályban meghatározott olyan megszorításokat és korlátozásokat, amelyek egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságjogainak vagy a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közérkölcsvédelmében szükségesek.

2. A jelen Chartában meghatározott jogoknak és kötelezettségeknek a Charta által lehetővé tett korlátozásai kizárólag csak abból a célból alkalmazhatóak, amelyre azokat lehetővé tették.”

A Charta 5. cikke a szervezkedési joggal kapcsolatban a következőket tartalmazza: „A dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre, és csatlakozhatnak e szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az e cikkben biztosított garanciák rendőrségre alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák majd meg. E garanciák fegyveres erőknél szolgálatot teljesítőkre történő alkalmazásának alapelveit és azt a mértéket, ameddig az e kategóriához tartozó személyeknél e garanciákat biztosítják, ugyancsak nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg.”

Az Európa Tanács Rendőrségről szóló, 690/1979. számú határozata szerint „A Közgyűlés... úgy ítéli meg, hogy az emberi jogok védelmének európai rendszerét erősítené, ha a rendőrségre vonatkozó szolgálati szabályzat tekintetbe venne az alapvető emberi és szabadságjogokat [...] a rendőrtisztviselők számára ugyanolyan jogokat (jogállást) kell biztosítani, mint az állami tisztviselőknek.”

Hasonló megfogalmazást tartalmaz a Rendőrszakszervezetek Európa Tanácsának II. Kongresszusán (1992. november 6.) elfogadott Európai Rendőri Charta, amely tartalmazza, hogy a rendőrségi szervezet működését és tevékenységét szabályozó normáknak lehetővé kell tenniük minden tag számára a magán- és közösségi jogok és szabadságjogok gyakorlását, mégpedig – a demokratikus korlátozásokon túlmenően – mindenfajta behatárolás nélkül annak érdekében, hogy hivatali cselekvéseiket a jogi-alkotmányos rend tiszteletben tartásával, részrehajlás nélkül, faji vagy ideológiai diszkriminációtól mentesen végezzék,

visszautasítván a korrupciót, az intézkedéseikből következő cselekedetek pedig ne ütközzenek törvénybe.

6.6.5. Néhány ország sztrájkjogi szabályozásának áttekintése

E fejezetben csak utalni szükséges a 7.2.1. pontban leírtakra, ahol a rendvédelmi szervek dolgozóinak sztrájkjogi szabályozásával kapcsolatos nemzetközi gyakorlatról értekezik az ombudsman.

6.6.6. A témakört érintő ombudsmani vizsgálati hatáskorról

Jelentésében a biztos mindenekelőtt rámutatott, hogy álláspontja szerint az ombudsman mandátuma keretei között marad, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalból elrendelt eljárás keretében – a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályait.

Megvizsgálta a Sztrájktörvénnyel kapcsolatos alkotmánybíróági határozatok és az országgyűlési biztos vizsgálati hatásköre viszonyát is. Álláspontja szerint a témát érintő alkotmánybíróági határozatok megállapításai önmagukban nem zárják ki, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állományának sztrájkhoz való joga érvényesülésével kapcsolatban hivatalból vizsgálatot folytasson. Arra a következtetésre jutott, hogy a sztrájkjog kizárásának, korlátozásának a 673/B/1990. és a 88/B/1999. számú AB határozatokban elbírált kérdéseiben konkuráló álláspont nem képviselhető. Az országgyűlési biztos nem alapozhatja eljárását annak feltételezésére, hogy a Sztrájktörvénynek a határozatok érdemi részében elbírált elemei mégis alkotmányellenesek. Nem köti viszont az országgyűlési biztost – miként mást sem – az alkotmánybíróági indokolás, iránymutatásként ugyanakkor felhasználható. Az alkotmánybíróági határozatok indokolása ugyanis többnyire a tudományos értekezések színvonalán mozog, éppen azért, hogy az érvelés jogilag hozzárendelt, kötelező erő nélkül is követésre találjon. A 673/B/1990. és a 88/B/1999. számú AB határozatok érdemi – „határozati” – részében foglaltakat a saját vizsgálata szempontjából is kötelezőnek ismerte el a biztos. A határozatok indokolásából azonban csak azokat az elemeket hasznosította, amelyek az országgyűlési biztosi vizsgálat sajátos jogalkalmazás-centrikus követelményeinek megfelelnek, s amelyek a sztrájkhoz való jog alkotmányos értelméről és tartalmáról kialakított felfogása szerint megalapozottak.

6.6.7. Ombudsmani megállapítások

1. A hivatásosok sztrájkjogának korlátozására a Sztrájktörvény tehát két rendelkezést tartalmaz. A törvény 3. § (3) bekezdése szerint nincs helye sztrájknak, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná. Az élethez és az emberi méltósághoz, valamint az egészséges környezethez való alkotmányos jogokra figyelemmel ezt a funkcionális (hatásalapú) korlátozást (de nem tiltást!)

– az alkotmánybírósági határozatokban megállapítottakra is figyelemmel – indokoltnak és a nemzetközi gyakorlathoz igazodónak találta az országgyűlési biztos.

A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés első mondata egy adott alanyi (személyi) kör számára is határozott, kivételt nem engedő sztrájktilalmat állít fel. Kimondja, hogy nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál.

A 3. § (2) bekezdés második mondata szerint viszont az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. Utóbbi rendelkezés az első mondathoz képest – amely egy kategorikus tiltó előírás – enyhébb, megengedő. Az egyes rendvédelmi szervek is látnak el azonban olyan feladatokat, melyek államigazgatási vagy részben államigazgatási szervvé minősítik őket (például a rendőrség részben rendészeti feladatokat ellátó államigazgatási szerv).

Az OBH 4620/2009. számú jelentésében a biztos már rámutatott, hogy a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondata alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utal, az nem felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak: a sztrájkjogot korlátozni eszerint ugyanis csak törvényben lehet, a legalapvetőbb korlátokat pedig csak a Sztrájk törvény tartalmazhatja. Az pedig tény, hogy a Kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás nem törvény. Ezenkívül a jogszabályban szereplő „államigazgatási szerv” meghatározás nem felel meg a jogbiztonság követelményének. Kérdéses ugyanis, hogy e korlátozás, korlátozásra adott felhatalmazás az alkalmazottak pontosan mely csoportjaira terjedhet ki. Minderre figyelemmel terjesztett elő a biztos alkotmánybírósági indítványt a sztrájkokról szóló törvény 3. § (2) bekezdése második mondatának alkotmányellenessége megállapítása végett. Az Alkotmánybíróság várható döntésének pedig kiemelt jelentősége lesz a rendvédelmi szerveknél dolgozók – akár hivatásos, akár közalkalmazott vagy köztisztviselői jogállású is – sztrájkhoz való jogát kizáró rendelkezésekből eredő dilemmák feloldásában is.

2. Mint már volt róla szó, a Hszt. 27. § (2) bekezdése nem engedi meg a hivatásos állomány érdekképviselői számára a sztrájk szervezését. A Hszt. kategorikusan megtiltja a hatálya alá tartozó munkavállalónak a sztrájkjog gyakorlását, vagyis nem egy korlátozott jogról beszél, hanem a gyakorlás teljes tiltásáról (elvonott jogról). A Hszt. 14. § (1) és (2) bekezdése azonban így szól: „A hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonyral kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekek nyilvánvalóan aránytalan hátrányt. Több lehetséges és alkalmas korlátozás közül azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a korlátozással érintettre a legkisebb sérelemmel jár.”

Maga a Hszt. tehát az alapvető jogok korlátozását, nem pedig azok teljes mér-

tékű megvonását teszi lehetővé. E követelménnyel ellentétesnek látszik a Hszt. 27. § (2) bekezdése, valamint a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés első mondata, amely teljes körű sztrájktilalmat állít fel a rendvédelmi szervek állományára kiterjedően. Az e koherenciazavar miatt kialakult jogi helyzet pedig a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Márpedig az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a „jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét” [11/1992. (III. 5.) AB határozat].

3. A biztos számára – mint arról a 8.6.1. pont bevezetőjében már volt szó – már vizsgálata elrendelésekor nyilvánvaló volt, hogy a sztrájk jog rendvédelmi szervek dolgozói részére való teljes tiltása és a szabad sztrájk jog gyakorlása között átmeneteket, fokozatokat lehet és célszerű is kialakítani. Alkotmányunk alapján is a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell biztosítani, mint bárki másnak: esetükben meghatározott alapjogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás feladatkörukkal összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való funkcionálásához.

A sztrájkjoggal foglalkozó egyes, a Magyar Köztársaság által is aláírt nemzetközi egyezmények a nemzeti jogalkotásra bízzák, hogy mennyiben alkalmazzák az egyezmények rendelkezéseit a fegyveres erőkre és a rendőrségre. Az Európai Szociális Charta 31. cikkének tartalmából arra lehet következtetni, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állománya vonatkozásában sem tiltható meg teljesen a sztrájk jog gyakorlása, csak korlátozható, mégpedig a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közkerölcs védelme érdekében. Ugyanezen következtetésekre lehet jutni az Európa Tanácsnak a Rendőrségről szóló, 1979-ben született határozatából, mely szerint a rendőrtisztviselők számára ugyanolyan jogállást kell biztosítani, mint az állami tisztviselőknek.

Ezek szellemében a Hszt. általános sztrájktilalomra vonatkozó előírását [27. § (2) bekezdés] idejétmúlt rendelkezésnek minősítette az ombudsman, amely az Európai Szociális Charta elfogadása és ratifikálása (1999) óta nem egyeztethető össze a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeinkkel sem, sérti a jogállamiság elvét, nem biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, az összhang hiánya pedig egyben a sztrájkhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Szemben tehát az igazságügyi és rendészeti miniszter álláspontjával, a rendvédelmi szervek állományának sztrájkjogát kizáró jelenlegi szabályozást az ombudsman nem tudta alkotmányosan kielégítőnek elfogadni. Ezt annak ellenére hangsúlyozta, hogy a rendvédelmi feladatok ellátásának folyamatossága és zavartalansága közérdek. Tény ugyanis, hogy a rendvédelmi szervek nem minden munkavállalója végzi a nap 24 órájában azokat a feladatokat, amelyek a szerv hatáskörében felmerülő feladatok ellátásának kötelezettségét jelentik. A munkavállaló rendelkezésre állása csak az érintett állomány egy részének tényleges munkavégzését, rendelkezésre állását követeli meg. Sőt a felmerülő feladatok között is vannak azonnali intézkedést, illetve nem azonnali intézkedést igénylők, és vannak olyan munkakörök, beosztások is, amelyek sem közvetve, sem közvetlenül nem kapcsolódnak mások alapvető jogainak védelméhez. Mindemellett nem várható el a rendvédelmi dolgozóktól sem, hogy sztrájkhoz való joguk hiányában az érdekérvényesítés szempontjából hátrányosabb helyzetbe kerüljenek azokhoz képest, akik a magánszférában vagy az állam által működtetett közszolgáltatásban rendelkeznek sztrájkjoggal. Ez különösen belátható akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a rendvédelmi szervek tagjai, éppen a speciális alá-fölé rendeltségi viszonyokból is következően, a szigorú „katonai” rendre épülő hierarchia okán, sztrájkjog nélkül nem tudnak sikerrel fellépni érdekeik érvényesítéséért.

Természetesen a Hszt. hatálya alá tartozó szervezetek esetében is szükséges vizsgálni az ún. elégséges szolgáltatás rendszerét – mutatott rá az országgyűlési biztos. Amennyiben ugyanis a szóban forgó különböző állománycsoportok és különböző szakterületek (rendőrség, polgári védelem, vám- és pénzügyőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, állami és hivatásos tűzoltóság, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állománya) készen állnak a sztrájkjog gyakorlása közben is alapvető feladataik ellátására, aggály nélkül gyakorolhatják sztrájkjogukat.

6.6.8. Ombudsmani intézkedések és azok fogadtatása

Az általa feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte az Országgyűlést, hogy – a jelentésében megfogalmazottak figyelembevételével – fontolja meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény 27. § (2) bekezdése olyan tartalmú módosítását, kiegészítését, amely megfelel a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének, továbbá megteremti a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját azzal, hogy – a mások alapvető jogainak védelméhez szükséges korlátokkal – meghatározott feltételek mellett a törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi szervek munkavállalói számára biztosítja a sztrájkjog gyakorlását. Javasolta továbbá a sztrájkról szóló törvény 3. § (2) bekezdés első mondata és a Hszt. 14. §-a között hiányzó összhang törvényt módosítás útján való megteremtését.

Tekintettel arra, hogy az OBH 4620/2009. számú jelentésében indítványozta,

hogy az Alkotmánybíróság nyilvánítsa alkotmányellenesnek a sztrájkról szóló törvény 3. § (2) bekezdése második mondatát, e jelentésében elegendőnek tartotta az arra való hivatkozást, azt nem tartotta szükségesnek megismételni.

Az Országgyűlés elnöke egyetértett azon ombudsmani állásponttal, miszerint a sztrájkjog kapcsán esetlegesen fennálló valamennyi visszásságot tisztázni kell, s ha megalapozott, azt meg kell szüntetni. Ezért felkérte az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságát, vizsgálja meg a biztos megállapításait, javaslatait olyan szempontból, hogy azok milyen további intézkedést igényelnek az Országgyűlés részéről.

(AJB 6567/2009.)

6.7. A Sztrájk törvény alkotmánybíróági felülvizsgálatának indítványozása

A sztrájkjogi projektnek ugyan nem volt kifejezett célja a jelenlegi szabályozási struktúra megváltoztatása, jogalkotási javaslatok megfogalmazása, a lefolytatott vizsgálatok nyomán azonban a visszásságok orvoslása érdekében tett intézkedések között szerepelt több, jellemzően az igazságügyi és rendészeti miniszternek szóló, a Sztrájk törvény kiegészítését, pontosítását, módosítását célzó ombudsmani kezdeményezés.³¹ Az ajánlásokra adott miniszteri válasz szerint azonban nem időszerű és potenciálisan nem eredményre vezető a kétharmados Sztrájk törvényt módosító törvénytervezet előkészítése, következésképp egyértelművé vált, hogy a normaszövegre visszavezethető visszásságok orvoslására tett javaslatok nem jártak eredménnyel.

A sztrájkhoz való jog érvényesülésével kapcsolatos átfogó vizsgálatok megállapításait tartalmazó – a projektfüzetben korábban már részletesen idézett – jelentések a Sztrájk törvény szövegének alapvető hiányosságait, súlyos jogalkotói mulasztásokat tártak fel, amelyeket a vizsgálati tapasztalatok szerint még egy alapjogi szempontból aktivista jogalkalmazási (bíróági) gyakorlat sem képes feloldani és kezelni. A Sztrájk törvény rövid, elfogadása óta jóformán érdemi változtatáson át nem esett szövege 1989. április 12-én, még a jogállami Alkotmány elfogadása előtt, vagyis gyökeresen más alkotmányos elveken és szabályokon alapuló jogrendszerbe illeszkedve lépett hatályba. Általános jellegű kérdésként merült fel tehát a jogi háttér feltérképezésekor, hogy a törvény rendelkezéseinek „elavultsága” egyben jelenti-e azt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az összhangot a jogállami Alkotmány és az annak elfogadását megelőzően megalkotott Sztrájk törvény között.

A biztos által hivatalból lefolytatott utóvizsgálat³² arra irányult, hogy áttekintse a Sztrájk törvény rendelkezéseit abból a szempontból, hogy az egyeztető eljárás lefolytatására, a „még elégséges szolgáltatás” teljesítésére, a sztrájk megkezdésének és az egyén sztrájkba lépésének bejelentésére, a sztrájk kezdeményezésére és az abban való részvételre jogosultak körére, valamint a szolidaritási sztrájkra és annak korlátaira vonatkozó szabályozási hiányosságok alapján fennáll-e olyan súlyú visszásság, amely további intézkedéseket tesz indokolttá. A jelentésben a biztos vizsgálta továbbá azt is, hogy az államigazgatási szervek „dolgozói” sztrájkjogának korlátozására vonatkozó szabályok megfelelnek-e a formai és tartalmi alkotmányossági követelményeknek, a fogalomhasználat

³¹ AJB 3060/2008., AJB 5649/2007., AJB 3734/2009. (Lásd részletesen 7. fejezet.)

³² AJB 4620/2009. számú ügy.

összeegyeztethető-e a jogbiztonság követelményével, nem akadályozza-e indokolatlanul a sztrájkhoz való jog gyakorlását e szervek „dolgozó” számára.

6.7.1. Az egyeztető eljárás lefolytatásának garanciális elemei

A Sztrájk törvény alapján sztrájk akkor kezdeményezhető, ha a vitatott kérdést érintő egyeztető eljárás hét napon belül nem vezetett eredményre, vagy az egyeztető eljárás a sztrájkot kezdeményezőnek fel nem róható ok miatt nem jött létre.³³ Amennyiben a sztrájkkövetelésben érintett munkáltató nem határozható meg, a Kormány öt napon belül kijelöli az egyeztető eljárásban részt vevő képviselőjét. Több munkáltatót érintő sztrájk esetében a munkáltatók, kérelemre, kötelesek képviselőjüket kijelölni.³⁴ A Sztrájk törvény egyebekben az Mt. meghatározott rendelkezéseire hivatkozik.

A jelentés szerint a jogbiztonság követelménye szempontjából már az is aggályosnak tekinthető, hogy a Sztrájk törvény zárójelben szereplő törvényi hivatkozása az új Mt. hatálybalépése óta hibás: ilyen szakaszszámon ugyanis az egyeztető tárgyalásra vonatkozó szabályozás nem található. A hatályos Mt. tartalmaz a kollektív munkaügyi vitára, az egyeztető tárgyalásokra vonatkozó szabályokat, amelyek azonban csak általánosságban rögzítik, hogy az egyeztetés a tárgyalást kezdeményező fél írásba foglalt álláspontjának a másik fél részére történő átadásával indul, továbbá az egyeztetés időtartama alatt, de legfeljebb hét napig a vita alapjául szolgáló intézkedést végrehajtani nem lehet, a feleknek tartózkodniuk kell minden olyan cselekedettől, ami a megállapodást veszélyeztetheti.³⁵

A felek közötti egyeztető tárgyalásra vonatkozó garanciák megléte és érvényesülésének biztosítása a sztrájkjogi szabályozás alapvető fontosságú eleme, éppen ezért a biztos álláspontja szerint a Sztrájk törvénynek kell azokat tartalmaznia. Az előzetes egyeztető tárgyalás lefolytatása a jogszerű sztrájk alapfeltétele, meghatározott munkáltatóknál emellett az egyeztető tárgyaláson kell megegyezniük a feleknek – amennyiben a sztrájk már elháríthatatlan – a még elégséges szolgáltatás teljesítéséről (mértékéről), az esetleges figyelmeztető sztrájk tartásáról.

A jelenlegi tapasztalatok szerint sem a Sztrájk törvény, sem a – hibásan hivatkozott – Mt. lakonikus és mozaikszerű minimumszabályai nem tekinthetőek elégségesnek sem a sztrájkhoz való jog érvényesülése, sem mások, a sztrájkkal közvetve érintettek alapvető jogainak védelme szempontjából. Hiányoznak a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó részletesebb, a sztrájk tárgyalások jellegéből adódó speciális előírások, de nem szabályozott az sem, hogy az egyeztető tárgyalásokon ki és milyen feltételek mellett vehet részt (például az adott munkáltatónál tevékenykedő más szakszervezetek, a menedzsmenten kívül az adott vállalat tulajdonosai).

³³ Sztrájk törvény 2. § (1) bekezdés.

³⁴ Sztrájk törvény 2. § (2) bekezdés.

³⁵ Mt. 194. §.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy az egyeztető tárgyalások lefolytatására vonatkozó garanciális törvényi elemek hiánya a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, e hiányosság továbbá – a közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak sérelmét idézhetik elő.

6.7.2.A még elégséges szolgáltatás teljesítésének biztosítása

Az egyeztető eljáráshoz szervesen kapcsolódik a még elégséges szolgáltatás, amelyet a Sztrájk törvény szerint annál a munkáltatónál kötelesek biztosítani, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél.³⁶ Ugyan a Sztrájk törvény kifejezetten kimondja, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatóknál (közszolgáltatóknál) csak úgy gyakorolható a sztrájk, ha az elégséges szolgáltatás még biztosított, a jelenlegi joggyakorlat szerint az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás hiánya a Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint³⁷ nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához. Ennek nyomán előfordulhat az, hogy a lakosság egy része – rendelkezésre álló helyettesítő szolgáltatások hiányában – teljes egészében közszolgáltatás nélkül marad. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatóknál gyakorolt sztrájkjog mások alapvető jogainak aránytalan sérelmével jár együtt.

A lakosság számára a közszolgáltatások rendelkezésre állásának biztosítása végső soron állami, illetve önkormányzati feladat, amely az alapvető jogok kontextusában értelmezve az állam intézményvédelmi kötelezettségének részét képezi. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az állam az objektív intézményvédelem körében ugyanis köteles az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket úgy kialakítani, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladatra is tekintettel legyen.³⁸ E feladatának az állam a közszolgáltatások biztosítása tekintetében elsősorban a jogi szabályozási keretek kialakításával tehet eleget.

Az a tény, hogy a Sztrájk törvény nem állapítja meg a sztrájk jogellenességét a még elégséges szolgáltatás hiánya esetén, azt jelenti, hogy a sztrájk nyomán közszolgáltatás nélkül maradó egyének vonatkozásában az állam nem tesz eleget objektív intézményvédelmi kötelezettségének. Nem tesz eleget egyrészt abban a tekintetben, hogy nem biztosítja meghatározott intézményrendszer zavartalan működését, másrészt abban a vonatkozásban, hogy nem szabályozza megfelelően az intézményrendszer zavartalan működését biztosító feltételeket. Lehetséges és szükséges a még elégséges szolgáltatás alapvető kereteinek

³⁶ Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdés.

³⁷ Vö. M. törv. I. 10.244/1990. sz.

³⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 302–303.

körvonalazása, továbbá a jogellenesség törvénybe iktatott megállapítása a még elégséges szolgáltatás hiánya esetén.

Mindezek alapján megállapította a biztos, hogy a „még elégséges szolgáltatás” teljesítésének biztosítását garantáló törvényi elemek (a feleket megállapodásra motiváló szabályok) hiánya a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve – közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak sérelmét idézhetik elő.

6.7.3. A sztrájk megkezdése és az egyén sztrájkba lépésének bejelentése

A hatályos Sztrájktörvény a sztrájk lefolytatására vonatkozóan nem tartalmaz ún. „eljárási” szabályokat. Határidőt két vonatkozásban rögzít: az egyeztető tárgyalásokra vonatkozóan hétnapos időtartamot,³⁹ a Kormány képviselőjének kijelölésére ötnapos határidőt⁴⁰ jelöl meg. A sztrájk megindulására, lezajlására, esetleges hosszúra vonatkozóan azonban a törvény nem állapít meg szabályokat.

A jelentésben a biztos hangsúlyozta, hogy a Sztrájktörvény megalkotása óta a jogalkotó és a jogalkalmazó számos olyan új helyzettel, körülménnyel szembesült, amelyre a törvény hatálybalépésekor még nem volt felkészülve, hiszen a jogállami rendszerváltás előtt a sztrájk gyakorlata nem alakult ki. A közelmúltban azonban a sztrájkok száma megnövekedett, jellegzetessé vált továbbá azok vissza-visszatérő volta és kiszámíthatatlansága, megjelentek egyes, a jogszerűség határát súroló speciális „sztrájkformák” (például az ún. gördülő sztrájk). Mindezek nyomán merült fel a sztrájk megkezdése előzetes bejelentésének, illetve a bejelentés hiányának problémája. Elsősorban a közszolgáltatást nyújtó szervek – a Sztrájktörvény 4. § (2) bekezdésének megfogalmazásában a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatók – esetében jelentkező probléma az, hogy a lakosság nemcsak nem jut hozzá az őt érintő alapvető szolgáltatáshoz, hanem e szolgáltatás hiányával nem is kalkulálhat előzetesen. Ismételten utalnom kell arra, hogy ilyen esetben a sztrájk nyomán közszolgáltatás nélkül maradó egyének vonatkozásában az állam nem tesz eleget objektív intézményvédelmi kötelezettségének sem a közszolgáltatás működésének biztosítása, sem a jogi keretek kialakítása tekintetében.

A zavartalan – illetve csekélyebb mértékben megzavart – működés biztosítását segítően elő a sztrájk előzetes bejelentésére irányadó szabály, amelynek alkalmazása az európai jogrendszerekben nem példa nélkül álló. A sztrájk előzetes bejelentése, jelzése nyilvánvalóan a sztrájkjog korlátozásaként fogható fel, amellyel összefüggésben természetesen hangsúlyosan merül fel a korlátozás alkotmányosságának, a szükségességének és arányosságának a kérdése. Az Alkot-

³⁹ Sztrájktörvény 2. § (1) bekezdés *a*) pontja.

⁴⁰ Sztrájktörvény 2. § (2) bekezdés.

mánybíróság állandó gyakorlata⁴¹ szerint az állam akkor élhet az alapjog korlátozásának lehetőségével, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve valamely alkotmányos cél más módon nem érhető el. Az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében alkalmazott korlátozásnak megfelelő arányban kell lenniük egymással.

A sztrájk előzetes bejelentése esetében a szükségesség követelményének való megfelelés fennáll, hiszen a bejelentést mások alapvető jogai (például a szabad mozgáshoz, az oktatáshoz, az egészséghez való jog stb.) gyakorlásának biztosítása érdekében kell megtenni, ami más módon nem biztosítható. Az arányosság kérdésével összefüggésben leszögezhető, hogy mivel a sztrájkot egyébként is minden esetben hétnapos egyeztetésnek kell megelőznie, vagyis nem képezi lényegi részét a spontaneitás eleme, ezért nem jelentené aránytalan korlátozását az, ha megkezdéséről a sztrájkolók kötelesek lennének az érintetteket megfelelő időben tájékoztatni.

A jelentés szerint hasonló érveléssel lehet élni a munkavállaló sztrájkba lépésre vonatkozó egyéni döntésével összefüggésben. A hatályos jogszabály nem tartalmaz ugyanis rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az egyén mikor és milyen formában köteles közölni munkáltatójával sztrájkba lépését. Ez azt eredményezheti – amint azt a sztrájkjog tárgykörében lefolytatott vizsgálataim⁴² is igazolják –, hogy a munkavállaló akár pillanatonként élhet más és más döntéssel arra vonatkozóan, hogy éppen sztrájkol-e vagy sem. Mindez nem csupán a közszolgáltatás biztosíthatóságának előre történő kiszámítását lehetetleníti el, hanem összeegyeztethetetlen az Mt. 4. § (1) bekezdésében rögzített előírással, amely szerint „Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni”. Maga a Sztrájktörvény 1. § (3) bekezdése is kimondja, hogy a sztrájkjoggal való visszaélés tilos.

Az Alkotmánybíróság szerint⁴³ a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány ugyan a polgári jogban munkálta ki, ám a követelmény ebből kiindulva a jogrendszer egészét átható, általános alapelvvé vált. Az elv lényege, hogy az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. „Az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezethető le.”⁴⁴ Igaz ugyan, hogy az idézett határozat rögzíti: a jogalkotó gyakran nem határoz meg rész-

⁴¹ Elsőként lásd 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990. 20.

⁴² Lásd az AJB 3734/2009. számú ügyben készült jelentést.

⁴³ 18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 267., 272–273.

⁴⁴ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240., 244.

letes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapításához, hanem azt a jogalkalmazóra bízta.

A sztrájkjognak az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott „sajátos” (az átlagosnál szélesebb korlátozást is megtűrő) alkotmányos jogi minőségéből kiindulva azonban a rendeltetészerű joggyakorlás feltételeinek megteremtése mások jogainak védelme és érvényesülése céljából a jogalkotó feladata, amennyiben a rendeltetésellenes joggyakorlás lehetősége a szabályozás hiányossága-ira vezethető vissza. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a sztrájk megkezdésével és az egyén sztrájkba lépésének bejelentésével kapcsolatos garanciális törvényi elemek hiánya a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve – közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak sérelmét idézhetik elő.

6.7.4. A sztrájk kezdeményezésére és az abban való részvételre jogosultak köre

A Sztrájk törvény 1. § (1) bekezdése a sztrájkjog elsődleges alanyaiként („megilleti őket a sztrájk joga”) a „dolgozókat” jelöli meg, a törvényhez fűzött indokolás pedig a „dolgozók közösségéről” beszél. A hatályos magyar jog azonban a dolgozó fogalmát nem ismeri, 1992 óta az Mt. a „munkavállaló” terminust használja. Ezen túlmenően speciális csoportot képeznek a közszolgálati jogviszonyban álló munkavállalók (köztisztviselők), továbbá az állami és helyi önkormányzati szerveknél, költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatott közalkalmazottak.⁴⁵

A „dolgozók” fogalomhasználat nemcsak idejétmúlt, hanem bizonytalanságot is kelt az alapjog gyakorlására jogosultak körével kapcsolatban: kik pontosan az alapjog alanyai. Miután az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése az alanyi kör megjelölése nélkül rendelkezik a sztrájkjog gyakorolhatóságáról, a pontos alanyi kört minden kétséget kizáróan, egyértelműen és a hatályos jogi terminológiának megfelelően a törvényalkotónak kell meghatároznia.

A Sztrájk törvény emellett a sztrájkjog két lényegi eleméről nem rendelkezik differenciáltan: a sztrájk kezdeményezéséről, illetőleg a sztrájkban való részvételről, nem szabályozza, hogy pontosan kit, kiket illet meg a sztrájk kezdeményezésének joga. A Sztrájk törvény rendelkezései, valamint a Legfelsőbb Bíróság által is képviselt álláspont alapján a sztrájkjog csak kollektív módon gyakorolható, következképp egyetlen „dolgozó” munkabeszüntetését nem sztrájkknak, hanem a munka megtagadásának kell tekinteni.⁴⁶ A törvény alapján azonban nem állapítható meg egyértelműen, hogy a sztrájk kezdeményezésére egy, kettő vagy több „dolgozó”, avagy a szakszervezet jogosult. A Sztrájk tör-

⁴⁵ Ugyanakkor maga a Sztrájk törvény 2. § (3) bekezdése az együttműködési kötelezettséggel kapcsolatosan használja a „munkavállaló” kifejezést is.

⁴⁶ Lásd Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.998/1995. sz.

vény egyedül egy speciális forma, a szolidaritási sztrájk vonatkozásában rögzíti (a törvény indoklására is figyelemmel), hogy annak kezdeményezésére csak szakszervezetek jogosultak. Az állam ugyan a jogosulti kör, ezen belül pedig a kezdeményezésre jogosultak meghatározásakor jelentős szabadsággal rendelkezik, erre hivatkozva azonban szabályozási kötelezettsége alól nem mentesülhet: a kellően egyértelmű szabályozás hiánya jelen esetben álláspontom szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idéz elő.

Hangsúlyoznom kell azt is, hogy a Sztrájk törvény nem tartalmaz szabályozást arra az esetre nézve sem, hogyha egy munkáltatóval szemben akár több reprezentatív és nem reprezentatív szakszervezet (vagy több dolgozói közösség) kezdeményez sztrájkot. Megállapítható, hogy 1989 elején, vagyis a Sztrájk törvény hatálybalépésének idején a zömében még állami munkáltatóknak „a” szakszervezettel, annak munkahelyi szervével kellett tárgyalást folytatnia a sztrájkjal összefüggésben.⁴⁷ A jogállami rendszerváltást követően azonban az egyes munkahelyeken több, a munkavállalókat képviselő szakszervezet is tevékenykedhet, amelyek elvben mind jogosultak lehetnek sztrájk kezdeményezésére, egymással párhuzamosan is. A Sztrájk törvény hatályos jogi konstrukciója azonban – az átfogó és koncepcionális törvénymódosítás elmulasztásának hiányában – alapvetően továbbra is az 1989 előtti jogi helyzetet képezi le, ezzel nem nyújt garanciát a sztrájk jog megfelelő korlátok közötti érvényesüléséhez, sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét.

Mindezek alapján az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a sztrájk kezdeményezésére és az abban való részvételre jogosultak körére vonatkozó differenciált törvényi szabályozás hiánya a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve – a hiányossággal összefüggő parttalan értelmezésből adódó potenciális alapjog-korlátozás miatt – a sztrájkhoz való joggal összefüggő visszásságot is okoz.

6.7.5. A szolidaritási sztrájk szabályozása és korlátai

A Sztrájk törvény szerint a „dolgozókat” a sztrájk joga gazdasági és szociális érdekeik biztosítására illeti meg.⁴⁸ Az alkotmánybírói értelmezés szerint pedig az alkotmánybeli elhelyezkedéséből kiindulva a sztrájk jog a gazdasági, szociális jogok közé tartozik, a szervezkedési szabadság egyik legerősebb, végső eszköze. A sztrájk tehát ebből is következően, eredendően csak adott sztrájkkövetelés, sztrájkkövetelések kikényszerítésére irányulhat, méghozzá azzal a munkáltatóval szemben, akinek a „vitatott kérdés”, a követelés orvoslására lehetőség van. Ennek hiányában a sztrájk egyik fogalmi eleme hiányzik.

A Sztrájk törvény rögzíti, hogy a szakszervezeteket megilleti a szolidaritá-

⁴⁷ Lásd erről részletesen a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény II. fejezetét.

⁴⁸ Sztrájk törvény 1. § (1) bekezdés.

si sztrájk kezdeményezésének joga, szolidaritási sztrájk esetén pedig még az előzetes egyeztetés is mellőzhető.⁴⁹ A törvény ugyanakkor nem határozza meg sem a szolidaritási sztrájk fogalmát, fogalmi elemeit, sem annak korlátait: milyen feltételek mellett, meddig tartható. Tekintettel arra, hogy még egyeztető tárgyalás sem zajlik a felek közt (hiszen nem közöttük van a vita), a még elégséges szolgáltatásról sem kötelesek tárgyalni.⁵⁰ Sőt a Sztrájktörvény ad absurdum még azt sem zárja ki, hogy bármely szakszervezet bármely munkáltatónál egy másik sztrájjal összefüggésben akár azonnali hatállyal szolidaritási sztrájkba kezdjen, és azt jogszerűen – mivel nem konkrét sztrájjkövetelés elérésére irányul – akármeddig folytassa.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint önmagában nem minősül alkotmányosértőnek az, hogy a Sztrájktörvény a szakszervezetek számára biztosítja a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének lehetőségét. Nem tekinthető azonban elégséges garanciának pusztán a kezdeményezésre jogosultak körének behatárolása a jogbiztonság követelményének érvényesülése, sőt a munkáltatók tulajdonhoz való jogának, a sztrájjal érintett személyek (mások) jogainak védelme szempontjából. A Sztrájktörvénynek a szolidaritási sztrájk szabályozásával összefüggő hiányosságai nem egyeztethetőek össze továbbá sem a sztrájk – mint a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítására szolgáló jogi eszköz – ultima ratio jellegével (rendeltetés), sem pedig a politikai sztrájk (közvetett) tilalmának elvével (cél).

Mindezek alapján az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a szolidaritási sztrájjal kapcsolatos garanciális törvényi elemek – különösen a fogalom meghatározásának, terjedelmének és esetleges korlátainak – teljes hiánya a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve – közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak sérelmét idézheti elő.

6.7.6. Az államigazgatási szervek alkalmazottai sztrájkjogának korlátozása

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az alapjog-korlátozással összefüggésben tehát egy formai és egy tartalmi kritériumot állít fel. Az alapvető jog törvényben való szabályozásával, korlátozásával – mint formai kritériummal – kapcsolatban az alkotmánybírószági gyakorlat szerint ott, ahol az Alkotmány az alapjogokra vonatkozó szabályozásnál nem a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény szintet követel meg, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az irányadó, amely egyszerű szótöbbséggel elfogadandó törvényről szól. Ezen túlmenően az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – kizárólag a

⁴⁹ Sztrájktörvény 1. § (4) bekezdés.

⁵⁰ Sztrájktörvény 4. § (2) bekezdés.

szabályozásra, és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható.⁵¹

Az Alkotmány 70/C. § (2) és (3) bekezdése alapján a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni, a sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához pedig a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a sztrájkjog 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 sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is.

A Sztrájktörvény 3. § (2) bekezdés második mondata szerint az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. A Kormány, valamint »az érintett szakszervezetek« között létrejött, a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról szóló megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) szövege – kormányközlemény formájában – a Magyar Közlöny 1994/8. számában jelent meg. A Megállapodás tizenegy pontban összegzi a központi és területi államigazgatási szervek, valamint a települési és területi önkormányzatok köztisztviselői sztrájkjogának gyakorlásával kapcsolatos sajátos szabályokat és korlátokat.

A hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatból kitűnik, hogy a sztrájkjognak az alanyi alkotmányos alapjogoktól eltérő korlátozhatósága nem jelentheti azt, hogy a törvényhozó felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli volna. Abból, hogy a sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit; a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.”⁵²

A biztos szerint a Sztrájktörvény 3. § (2) bekezdésének második mondata mindezek alapján nem felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak: a sztrájkjogot korlátozni eszerint ugyanis csak törvényben lehet, a legalapvetőbb korlátokat pedig csak a Sztrájktörvény tartalmazhatja. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az alapjoggal összefüggő részletszabályokat is legfeljebb rendeleti szinten lehet meghatározni. Nem tekinthető tehát álláspontom szerint formai szempontból alkotmányosnak a Sztrájktörvény

⁵¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 300.

⁵² 88/B/1999. AB határozat, ABK 2006. június.

azon megoldása, hogy az államigazgatási szerveknél dolgozók körére nézve a sztrájkjog korlátozására vonatkozó szabályok meghatározására a Kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás keretében ad felhatalmazást. Az államigazgatási szervek alkalmazottainak, köztisztviselőinek sztrájkjogát a 70/C. § (2) bekezdésére is tekintettel ugyanis csak törvényben lehet korlátozni.

A jelentés kiemeli, hogy a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondatában szereplő „államigazgatási szerveknél” meghatározás a kellő egyértelműség hiányában nem felel meg a jogbiztonság követelményének sem. Az „államigazgatási szerv” megjelölés alapján kérdéses ugyanis, hogy e korlátozás, korlátozásra adott felhatalmazás az alkalmazottak pontosan mely csoportjaira terjedhet ki. Így például vonatkozhat-e önkormányzatok vagy éppen az egyes alkotmányos szervek (Országgyűlés, Alkotmánybíróság, Köztársasági Elnöki Hivatal stb.) köztisztviselőire is. A bizonytalansággal összefüggő aggályoknak az is különös súlyt ad, hogy a törvény e szervtípus megjelölését a sztrájkjog korlátozásával összefüggésben használja, az egyértelmű szövegezésnek az Alkotmány 70/C. §-a szempontjából kiemelt jelentősége van.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy alkotmányosan aggályos, a jogbiztonság, illetve az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott formai alkotmányossági követelmény sérelmét jelenti, illetve a sztrájkhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Sztrájk törvény azon szabályozása, amely az államigazgatási szerveknél dolgozók körére nézve a sztrájkjog korlátozására vonatkozó szabályok meghatározására a Kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás keretében ad felhatalmazást.

A jelentésben feltárt visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a biztos indítványozta az Alkotmánybíróságnál, hogy állapítsa meg, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 8. § (2) bekezdését, illetve 70/C. § (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a Sztrájk törvény

- a) nem rendelkezik kellő egyértelműséggel a sztrájkjog gyakorlására jogosultak köréről (alanyi kör) a sztrájk kezdeményezése és az abban való részvétel tekintetében;
- b) nem határozza meg a „szolidaritási sztrájk” fogalmi elemeit, gyakorolhatóságának feltételeit és korlátait, különös tekintettel a politikai sztrájk tilalmára;
- c) nem tartalmazza az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó alapvető garanciális szabályokat;
- d) nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló sztrájk esetében hogyan biztosítható a törvényben előírt „még elégséges szolgáltatás” teljesítése akkor, amikor a sztrájkot megelőzően az ellentétes érdekű felek erről nem tudnak megegyezni;

e) nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a sztrájk megkezdése előtt a sztrájkot kezdeményezők mely időpontban és milyen módon kötelesek bejelenteni a sztrájk tényét.

A biztos indítványozta továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdése második mondatának alkotmányellenességét, mivel az ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 70/C. § (2) bekezdésével, továbbá sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét.

(AJB 4620/2009.)

7. Sztrájk és felelősség

Gondolatok a sztrájk következményeként kialakuló jogi helyzetről

Bevezetés

Történelmi szempontból tekintve a sztrájkhoz való jog nem túl régen került be az alkotmányos alapjogok katalógusába. Bár Magyarországon már 1907-ben nagy horderejű és a jogászai szakma széles rétegeit is érintő szakmai vita zajlott le a Magyar Jogászegylet szervezésében a sztrájkokról, az ennek során elhangzott hozzászólások is inkább az ezzel a jogintézménnyel összefüggő problémákra világítottak rá, és a sztrájkjog gyakorlásának korlátozására irányuló állami törekvések általánosságát tükrözték.⁵³ Ezt követően a munkások ügye, a munkaügy és ezzel kapcsolatosan a sztrájk kérdése is újra és újra felmerült a különböző fórumokon, ahogy a tudományos élet művelői, úgy a politikai élet résztvevői is foglalkoztak ezzel a témával.⁵⁴ A sztrájkhoz való jog teljes körben történő tartalmi elismerésére csak a rendszerváltás folyamatában került sor az 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztv.) elfogadásával.

Ebben az írásban szeretném bemutatni azokat a jogi helyzeteket, amelyek a sztrájk következtében alakulhatnak ki a hatályos jogi szabályozás rendszerében. Részben olyan feltételezéseken alapuló helyzetek ismertetésére is sor fog kerülni, melyek gyakorlati előfordulásáról nem találtam adatokat. Nyilván ez nem zárja ki, hogy előfordultak ilyen esetek, a jogalkalmazó szervek elé kerültek ilyen ügyek, azonban ezek a jelenlegi eszközök segítségével nem voltak fellelhetők. Az Országgyűlési Biztos Hivatalánál folyamatban volt sztrájkjogi projekt keretében viszont nem volt mellőzhető egy ilyen jellegű megközelítés sem. A következőkben tehát a sztrájk nyomán előálló jogi helyzetek feltérképezésére teszek kísérletet.

7.1. Alapvetések

A következő alapvetésekből, premisszákból indulok ki, melyek gondolataim keretét képezik:

- Demokratikus jogállami jogrendszert veszek alapul, mely elfogadja a sztrájkhoz való jogot.

⁵³ Szladits Károly (szerk.): *A sztrájk jogalapja*. (A Magyar Jogászegyletben 1907. évi április és május havában tartott vita.) Magyar Jogászegyleti Értekezések. Budapest, 1907. évi 276. szám, 192 o.

⁵⁴ A kérdés áttekintését a munkaügy szempontjából lásd Bódy Zsombor: „A társadalom kora.” Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján. *AETAS Történettudományi folyóirat*, 2004. évi 1. szám, 5–30. o.

- A hatályos magyar jogrendet tekintem kiindulási pontnak, még akkor is, ha bizonyos kritikát is megfogalmazok vele kapcsolatban.
- Ennek alapján az Sztv. rendelkezéseire leszek figyelemmel, akkor is, ha ezek bizonyos anomáliákat hordoznak önmagukban, és alkalmazásuk sem agálytalan – véleményem szerint.
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályaira leszek tekintettel, mivel ennek az írásnak a kereteit meghaladná egy, az új Ptk.-t figyelembe vevő összehasonlító elemzés.
- A harmadik fél és harmadik személy kifejezéseket a sztrájjal kapcsolatos jogkövetkezmények kérdéskörét tárgyalva arra a személyre fogom érteni, aki nem a munkáltató, nem a sztrájkoló vagy nem sztrájkoló munkavállaló, s nem a szakszervezet, hanem a sztrájk szempontjából kívülálló személy, aki az esetek többségében szerződéses kapcsolatban is áll a munkáltatóval (például utas, fogyasztó, egyéb szerződő partner stb.).

7.2. Rövid kitérő a jogkövetkezmény és a szankció fogalmáról, szerepéről

Jogkövetkezmény alatt – Bibó István nyomán – olyan fogalmat értek, mely magában foglalja a jog megsértése esetére kilátásba helyezett szankciót, hátrányos következményt, de adott esetben a jogkövetés esetére beálló előnyös következményt, jutalmat is. A szankció és a jutalom közös vonása, hogy mindkettő jogkövetkezmény, tehát a tételes jog erejénél fogva, a jogrend alapján következnek be. A dolog természeténél fogva a szankció jelentősége aránytalanul nagyobb, mint a jutalomé, mert a jutalom jogszabály-biztosító ereje sokkal kisebb.⁵⁵ Összességében pedig, véleményem szerint, elszakadva a jogi norma szerkezetére nézve elterjedten használt hipotézis-diszpozíció-jogkövetkezmény hármass felosztástól, minden olyan jog által szabályozott, előírt következmény, mely beáll vagy beállhat a sztrájjal összefüggésben, jogkövetkezménynek nevezhető. Így a sztrájk miatt közvetetten a harmadik fél és a munkáltató viszonyában bekövetkező jogkövetkezmények is ide tartoznak. Ebben az esetben beszélhetünk közvetett jogkövetkezményekről. Annál is inkább tárgyalni kell e jogkövetkezményeket, mivel ezek kihatással vannak a sztrájk miatt a munkáltató és a munkavállalók, illetve szakszervezetek közötti esetleges jogkövetkezményekre. Összességében az így kialakult jogi helyzet vagy jogi helyzetek sorozata tekinthető a sztrájk következtében létrejött jogkövetkezmények eredményének. Bibó nézetei szerint a szankcióval és a jutalommal szembeállíthatók a jogérvényesülésnek olyan biztosítékai, amelyek nem a jog rendelkezései alapján állnak fenn, hanem attól függetle-

⁵⁵ Bibó István: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. Szerk. Nagy Endre, Vida István. Budapest: Magvető Kiadó, 1986–1990. IV. kötet. <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/477.html> (2009. október 7.)

nül; ilyenek elsősorban a különböző etikai és szociológiai tényezők: történeti tradíciók, társadalmi tekintély, társadalmi vagy jogi állásból fakadó kényszerhelyzet, vallási meggyőződés stb., melyeknek kényszerére főleg a magasabb rendű jogszabályok érvényesülése támaszkodik. Ezeket is szokták szankcióknak nevezni álláspontja szerint, azonban témája szempontjából a szankció elsősorban jogintézményként jön tekintetbe, s ezt a fogalomszűkítést annál inkább megengedhetőnek látja, mert minden társadalmi, irracionális „szankciónak” megvan a maga vetülete a jogintézmények világában, melyen keresztül hatását kifejti.

Bibó szerint a jogkövetés e nagyszámú és sokféle biztosítékainak felsorolásából eleve világosan kiténik, hogy jogi szankciók megléte vagy hiánya, továbbá azok tökéletes vagy hiányos érvényesülése nem lehet döntő valamely szabály jogszabály mivoltára, valamely szabályrendszer jogintézmény mivoltára vagy szabálycsoport jogterület mivoltára. A szankciók hiánya címén még nem vitatható el valamely szabály jogi jellege, viszont a leghatásosabb szankciókkal ellátott szabály sem okvetlenül jogszabály.

Ő úgy véli, hogy részben általános, részben különleges okai vannak annak, hogy a szankciók modern jogrendszerekben (és itt a 20. század első felére kell gondolni, mivel Bibó ezeket a gondolatokat 1932–1933-ban írta) a jogérvényesülés legáltalánosabb biztosítékát képezik. Általános oka az, hogy a szankció kétségtelen gyakorlati előnyben van a jogérvényesülés összes többi biztosítéka felett. A jutalom csak akkor kielégítő, ha a jogkövetés minden esetére vonatkozik, ekkor azonban a jog etikai funkciójával jut el- lentétbe, amennyiben oly cselekedetet jutalmaz, melynek megtétele kötelesség. Az etikai és szociológiai jellegű biztosítékok pedig csakis megfelelő társadalmi és politikai viszonyok és helyzetek között érvényesülnek. A szankciók korabeli nélkülözhetetlenségének különleges történeti oka éppen abban rejlik, hogy az európai társadalmakban ezek a megfelelő viszonyok és helyzetek többnyire hiányoznak. A jogrendszerek nem támaszkodnak oly mértékben társadalmi hagyományokra, vallási vagy társadalmi tekintélyen alapuló szervezetekre, hogy a hátrányos jogkövetkezmények kilátásba helyezését mint biztosítékot nélkülözni tudnák. Bibó végezetül kiemeli, hogy a szankciók nagy fontossága és általánossága következtében a tételes jog szankciói nagymértékben differenciálódtak, és minden egyes jogterületre jellegzetes alakot öltöttek.⁵⁶

Ezt a kitérőt a fogalmi keretek tisztázásán túl azért tartottam fontosnak, mert a hatályos sztrájk törvénnyel összefüggő egyik problémát éppen abban látom, hogy bizonyos jogi rendelkezésekhez nem fűződik szankció, sőt adott esetben a hiányosságok bármilyen szándékolt jogkövetkezmény beállítását lehetetlenné teszik, és ezzel kapcsolatban komoly alkotmányossági aggályok merülnek fel.

⁵⁶ Bibó István: uo.

7.3. A sztrájk „ultima ratio” jellege

A sztrájk tekinthető a „munkaharc” végső eszközének, egy olyan gazdasági és szociális jognak, amely a társadalmi és a gazdasági rend stabilitása érdekében csak végső eszköz lehet. *„Olyan eszköz és módszer, amely természeténél fogva tudatosan kárt okoz. Emiatt tehát a sztrájk céljául – a jogszerűség érdekében is – csak olyan követeléseket ésszerű és szabad felvállalni, amelyek teljesíthetők, és a munkáltató a követelés teljesítésével elejét vehetné a munkabeszüntetésnek, tehát ennek elmulasztásával ő is felelős – köznapi értelemben véve – a helyzetért és a keletkező kárért.”⁵⁷*

7.4. „Külső”, azaz a munkáltató és a harmadik fél közötti jogviszony (közvetett jogkövetkezmények)

Szerződéses kapcsolat esetén, amely tipikusnak tekinthető jogviszony a harmadik fél szempontjából, fontosak a szerződésszegés esetén beálló jogkövetkezmények, amelyeket a Ptk. részletesen szabályoz. Teljességre itt nem törekszem, csak azokra a lényeges kérdésekre térek ki, amelyek a sztrájk által előidézett jogi helyzettel szorosabb összefüggésben állnak.

Szerződésszegés minden olyan magatartás, körülmény és állapot, amely ellentétes a szerződés tartalmával, és sérti valamelyik félnek a szerződésben biztosított jogait. A szerződésszegés bekövetkezhet a felek magatartásán kívül álló (objektív) okokból, de szerződésszegést a felek magatartása is előidézhet. Ennek megfelelően állapít meg a Ptk. olyan szankciókat, amelyek a felek magatartásának felróhatóságától függetlenül alkalmazhatók (késedelmi kamat, kellékszavatosság), és olyanokat, amelyeknek alkalmazását a felróhatóság hiánya kizárja (kötbér, kártérítés). Az első esetben a kötelezett nem mentheti ki magát a felelősség alól, míg a második esetben van lehetőség a kimentésre. A szerződésszegésnek különféle tipikus esetcsoportjai vannak, amelyeket a Ptk. nevesít. A külön nem szabályozott szerződésszegések sem maradnak szankció nélkül, mivel minden szerződésszegés jogellenes, így a közös szabályok szerinti kártérítési kötelezettséggel járhat. A leggyakrabban előforduló ilyen, külön nem szabályozott szerződésszegés az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megszegése.⁵⁸ Témám szempontjából számításba jönnek a következő legfontosabbnak tekinthető esetkörök:

- késedelem miatt beálló jogkövetkezmények (például késedelmi kamat),
- a hibás teljesítés szabályainak alkalmazása (tekintettel arra, hogy ezek a jogkövetkezmények nem mutatnak fel speciális jegyeket attól, hogy a hibás teljesítés a sztrájk miatt következik be, nem fogok rá részletesen kitérni),

⁵⁷ Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs: Dialog-Campus, 2006, 522. o.

⁵⁸ Gellért György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest: KJK–KERSZÖV, 2002, 960. o.

- a lehetetlenülés
- és némileg önálló esetként a teljesítés megtagadása.

7.4.1. Késedelem

A késedelem általában véve a szolgáltatás időleges nemteljesítése. A Ptk. ennél pontosabban és differenciáltabban szabályoz, azonban én most a jogkövetkezményekre koncentrálok, így csak ezekre a szabályokra térek ki.

7.4.1.1. Jogosult késedelme (a munkáltató a jogosult pozíciójában van)

[Ptk. 304–304. §§]

Ebben az esetben felróhatóságtól függetlenül köteles a jogosult (így a jogosult pozíciójában lévő és a sztrájk miatt késedelembe eső munkáltató is) a kötelezett felelős őrzésből eredő költségeit megtéríteni, és éppúgy viseli a dolog megsemmisülésének, elvesztésének vagy megrongálódásának veszélyét, mintha a teljesítést elfogadta volna. Késedelme idejére kamatot nem követelhet. A jogosult késedelme a kötelezett egyidejű késedelmét kizárja.

Ilyenkor a jogosult köteles megtéríteni a kötelezettnek a késedelemből eredő kárát is, kivéve, ha bizonyítja, hogy a késedelemelhárítás érdekében úgy jár el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Látható, hogy ebben az esetben a felróhatóság is szükséges a jogkövetkezmény beállításához.

7.4.1.2. Kötelezett késedelme (munkáltató a kötelezett pozíciójában van)

[Ptk. 298–301/A. §§]

A felróhatóságtól függetlenül állnak be a következő jogkövetkezmények: a jogosult (harmadik fél) követelheti a teljesítést, vagy elállhat a szerződéstől, ha a teljesítés többé nem áll érdekében. Ilyen esetben objektív jogkövetkezmény (szankció) az is, hogy a pénztartozás után késedelmi kamat jár.

A Ptk. 299. §-a szerint a kötelezett köteles megtéríteni a jogosultnak a késedelemből eredő kárát, kivéve, ha bizonyítja, hogy a késedelem elhárítása érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ha a kötelezett késedelmét kimenteni nem tudja, felelős a szolgáltatás tárgyában a késedelem ideje alatt bekövetkezett minden kárért, kivéve, ha bizonyítja, hogy az késedelem hiányában is bekövetkezett volna. A helytállás tehát ebben az esetben nem feltétlen, a munkáltató mint szerződő fél kimentheti magát, ha képes bizonyítani, hogy az adott helyzetben általában elvárható gondosságot tanúsította. Tehát ebben az esetben figyelembe jön a felróhatóság is.

A kimentésnél alkalmazott mérce objektív jellegű, hiszen egy általános magatartási zsinórmértéket vesz alapul, mondhatni, a társadalom tagjai által tanúsított tipikus magatartást. De ezt az objektív mércét egyediesíti is ez a szabály, hiszen az adott helyzetben, az adott tényállás mellett követendő magatartást írja elő.⁵⁹ Ezért vizsgálандók a munkáltató szerződési pozíciójából és a konkrét

⁵⁹ Gellért: i. m. 1115. o. és Marton Géza: *A polgári jogi felelősség*. Budapest: TRIORG Kft.,

szerződés tartalmából, valamint az adott sztrájk körülményeiből adódó lehetőségek, melyekkel a késedelem elhárítása érdekében élhet a munkáltató. Egyetérték azzal az állásponttal, amely szerint a munkáltatónak ugyan mindent meg kell tennie sztrájkveszély esetén a sztrájk elhárítása érdekében, azonban ez nem mehet addig, hogy saját munkáltatói érdekeit feladja. Így jogszerű sztrájk alkalmával is előfordulhat, hogy a munkáltató „bizonyítani tudja, hogy a munkajogi szabályok értelmében mindent megtett a sztrájk, és ebből adódóan a teljesítési késedelem elhárítására”.⁶⁰ Pénztartozás esetén a jogosult a kamatokat meghaladó kárának megtérítését is követelheti.

7.4.2. Sztrájk mint vis maior?

Felmerül időről időre a kérdés, hogy vajon a sztrájk polgári jogi, szerződési jogi szempontból vis maiornak minősül-e? A kérdés megválaszolásához meg kellene határoznunk a vis maior fogalmát. A magyar jog, a hatályos Ptk. nem adja meg pontosan a vis maior fogalmát, leginkább az 'elháríthatatlan külső ok' megjelölés áll legközelebb hozzá, ami azonban a vis maiornál valamivel tágabb 'kategória', hiszen idetartozik harmadik személy elháríthatatlan cselekménye, de más külső, elháríthatatlan erő is, amennyiben az nem volt előre látható, s így váratlanul fejti ki hatását.

Lássunk néhány elméleti meghatározási kísérletet. A római jogban például Gaius azt mondja, hogy a vis maior olyan erő, esemény, melynek az emberi gyengeség nem tud ellenállni.⁶¹ Eörsi Gyula szerint a vis maior olyan körülmény, melynek károsító hatását emberi erővel nem lehet elhárítani, tehát objektíve mindenki számára elháríthatatlan.⁶² Az elháríthatatlanság megfogalmazása az elháríthatatlan külső ok értelmezésekor: „Olyan esemény, amely esetén a technika adott fejlettségi szintjére és a gazdaság teherbíró képességére is figyelemmel nem áll fenn a védekezés lehetősége.”⁶³ Számomra úgy tűnik, hogy természeti erők aggálytalanul a vis maior körébe számíthatók, míg emberi magatartások csak kivételesen, tömeges fellépés esetén (például háború, polgárháború).

Bár a magyar polgári jog kifejezetten nem nevesíti a vis maior jogintézményét, mégis vannak a Ptk.-nak olyan szakaszai, amelyek alkalmazása során felmerülhet a szerepe. Ilyen például a veszélyes üzemi felelősség esete, ahol a már említett elháríthatatlan külső ok fogalmával rokonítható az idézetek szerint.

Jól látható, hogy a jogszerű sztrájk nem felel meg ezeknek a kritériumoknak, úgyhogy ilyen értelemben nem beszélhetünk arról, hogy a sztrájk vis maior lenne. A szerződő felek a szerződés megkötésekor nem hagyhatják figyelmen kívül a gazdasági tényezők, a piaci viszonyok változásának lehetőségét, jogál-

1992, 54. és 66. o.

⁶⁰ Kiss: i. m. 533. o.

⁶¹ Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és institúciói*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, 429. o.

⁶² Eörsi Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1970, 242. o.

⁶³ Petrik Ferenc (szerk.): *A kártérítési jog*. KJK–KERSZÖV, Budapest, 1991, 80. o.

lami keretek és piaccgazdasági viszonyok között a feleknek a sztrájk lehetőségével is számolniuk kell. Ráadásul a munkáltatónak közvetlen lehetősége van a sztrájjal kapcsolatos körülmények befolyásolására. A sztrájk nem egy tőle teljesen függetlenül kialakuló, „sorscapásszerűen” a semmiből kibontakozó folyamat, az a legszorosabb összefüggést mutatja a munkáltató érdekkörébe eső tényezőkkel, melyek munkáltatói intézkedéssel befolyásolhatók.

Mégis előfordulhat azonban, hogy előáll az a helyzet, amikor a szerződés-szerű teljesítés lehetetlenülésének azt az esetét kell alkalmazni, mely szerint a teljesítés olyan okból vált lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős. Ilyenkor – jogi értelemben – nem beszélhetünk egyik fél felelősségéről sem, de nem azért, mintha a sztrájk mint vis maior kizárná a munkáltató felelősségét a harmadik féllel szemben. Ennek megfelelően tehát a következőkben a lehetetlenülés jogkövetkezményére kell kitérnem.

7.4.3. Lehetetlenülés

[Ptk. 312. §]

A Ptk. 312. § (1) bekezdése szerint, ha a teljesítés olyan okból vált lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős, a szerződés megszűnik (a jövőre nézve). A teljesítés lehetetlenné válásáról tudomást szerző fél haladéktalanul köteles erről a másik felet értesíteni. Az értesítés elmulasztásából eredő kárért a mulasztó felelős. Ez implicite magában foglalja a munkáltató tájékoztatási kötelezettségét (például közlekedési sztrájk esetén a munkáltató mint közlekedési szolgáltató utasok felé fennálló tájékoztatási kötelezettségét). A Ptk. 312. § (2) bekezdése alapján, ha a teljesítés olyan okból vált lehetetlenné, amelyért a kötelezett felelős, a jogosult a teljesítés elmaradása miatt kártérítést követelhet. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint, ha a teljesítés olyan okból vált lehetetlenné, amelyért a jogosult felelős, a kötelezett szabadul tartozása alól, és követelheti kárának megtérítését.

A munkáltató állhat a jogosult és a kötelezett pozíciójában is, mindkét esetben lehetetlenülésért való felelősségről szól a törvény, ezért, ha a munkáltató bizonyítja, hogy a sztrájk elhárítása és ezáltal a teljesítés érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, mentesülhet a felelősség alól.⁶⁴ A teljesítés tehát olyan ok miatt válik ilyenkor lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős. Ebben az esetben a szerződés a jövőre nézve megszűnik, alkalmazni kell az erre az esetre előírt jogkövetkezményeket.

De ha például a kötelezett helyzetében lévő munkáltató felelős a lehetetlenülésért, akkor a jogosult pozíciójában lévő harmadik fél követelheti a teljesítés elmaradása miatt bekövetkezett kárának megtérítését. Ebbe pedig a teljes kártérítés elve alapján beletartozik a teljesítés elmaradás miatt bekövetkezett minden kár: a ténylegesen felmerült kár (damnum emergens), az elmaradt haszon (lucrum cessans), valamint a kár elhárítása, enyhítése stb. körében esetlegesen felmerült költségek [Ptk. 355. § (4) bekezdés].

⁶⁴ Lásd ehhez Kiss: i. m. 534. o.

7.4.4. A teljesítés megtagadása

[Ptk. 313. §]

Amennyiben a kötelezett (az ebben a státusban lévő munkáltató) a teljesítést jogos ok nélkül tagadja meg, a jogosult (az ebben a pozícióban lévő harmadik fél) választhat a késedelem és a lehetetlenülés jogkövetkezményei között (Ptk. 313. §). Az előzőekben írtak szerint a sztrájk önmagában nem minősülhet az itt szereplő jogos oknak.

7.5. A munkáltató és a sztrájkban részt vevő munkavállaló, szakszervezet közötti jogviszony (közvetlen jogkövetkezmények)

Mint említettük, a sztrájk lényegéhez tartozik általában a károkozás, amelyre nézve az a tétel áll, hogy a sztrájk gyakorlása alkotmányban biztosított jog, részletszabályokat a hatályos Sztv. határoz meg, így a károkozás jog által megengedett, jogszerű károkozás. Nyilván ez a tétel csak akkor áll, ha jogszerű a sztrájk, ellenkező esetben ugyanis hiányzik a „jogi felhatalmazottság”. Ugyanakkor különbséget kell tenni a sztrájk során előforduló egyedi jogsértések és a sztrájk mint kollektív cselekvés jogszerűtlensége között. A nagyobb számban előforduló egyedi jogsértések azonban a sztrájk jogellenességéhez is vezethetnek álláspontom szerint.

A sztrájk jogellenességének jogerős bírósági határozattal (végzéssel) történő megállapítása vagy annak ellenére való folytatása már kártérítési per alapjául is szolgálhat.⁶⁵ A bírói gyakorlat is kimondja, hogy az Alkotmány 70/C. §-ának (2) bekezdése szerint a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni. Ebből következően a szakszervezetnek a sztrájk szervezésével kapcsolatos joga nem korlátlan, hanem külön törvény, az Sztv. rendelkezéseihez kell igazodnia.⁶⁶

Amennyiben egy sztrájk jogellenes, nyitva áll a lehetőség kártérítési igény érvényesítésére. Honnan tudjuk, hogy egy sztrájk jogellenes? Leginkább akkor lehetünk ebben biztosak, ha a sztrájk jogellenességét a bíróság megállapította az erre irányuló polgári nemperes eljárásban (Sztv. 5. §). A munkáltató a jogellenes sztrájkot folytató szakszervezettel, illetve munkavállalókkal szemben érvényesíthet kártérítési igényt. Jogellenes sztrájk esetén a munkáltató a harmadik féllel fennálló jogviszonya (szerződés) alapján őt terhelő olyan jogkövetkezményeket, amelyek a felróhatóságtól függetlenül is terhelik, átháríthatja a jogellenes sztrájk résztvevőire, azaz a szakszervezettől vagy a munkavállalótól követelhet megtérítést a munkáltatót.⁶⁷ A magyar jogrendszer keretei között a szakszervezetek a polgári jogi általános kárfelelősség alapján

⁶⁵ Simándi Éva (szerk.): *A Munka Törvénykönyve magyarázata*. Budapest: Complex Kiadó, 2006, 933. o.

⁶⁶ EBH 2000, 259.

⁶⁷ Kiss: i. m. 535. o.

felelnek, míg a munkavállalók a munkajogi felelősségi szabályok rendelkezéseinek megfelelően.

A munkajog szabályai határozzák meg a munkavállalókkal szemben alkalmazható további jogkövetkezményeket, ennek kapcsán abból kell kiindulni, hogy jogellenes sztrájkban való részvétel esetén az érintett munkavállalók munkajogviszonyból származó kötelezettségüket szándékosan szegték meg. Ez határozhatja meg a munkajogi kárfelelősség megfelelő módozatát, a munkajogviszony esetleges megszüntetése módjának kiválasztását.⁶⁸ Ebben a vonatkozásban felmerülhet a differenciálás igénye, mely szerint meg kell különböztetni, hogy a szakszervezet szervezte-e a jogellenes sztrájkot, mert ilyenkor az ebben részt vevő munkavállaló felelősségre vonása nem indokolt, hiszen alappal bízhatott abban, hogy a sztrájk jogszerű. Magyarországon az Sztv. 5. § (2) bekezdése szerint a sztrájk jogellenessége vagy jogszerűsége kérdésében a munkaügyi bíróság öt napon belül, nemperes eljárásban, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. A bíróság döntését követően a sztrájkban részt vevő munkavállaló nem hivatkozhat arra, hogy a döntést nem ismeri, ezért vele szemben valamennyi vonatkozó hátrányos jogkövetkezmény alkalmazható.⁶⁹

7.6. Deliktuális felelősség a sztrájkjal összefüggésben

A deliktuális felelősség (szerződésen kívül okozott kárért való felelősség) a másik fő területe a polgári jogi felelősségnek, mely az eddig tárgyalt kontraktuális (szerződésszegésért való) felelősséggel mellérendeltségi viszonyban áll a Ptk. Kommentárja szerint. E vélemény álláspontja szerint kizárólag technikai-ökonomiai okai vannak ugyanis annak, hogy a Ptk. szabályai a deliktuális felelősség szabályait részletezik, és a szerződésszegési szabályok körében történő alkalmazására csak utalnak.⁷⁰

Mindenesetre a polgári jogi kártérítési felelősség fennállhat szerződéses jogviszony keretében okozott kárért (kontraktuális felelősség) és szerződésen kívül okozott kárért (deliktuális felelősség). A Ptk. egy utaló szabály segítségével [Ptk. 318. § (1) bekezdés] – néhány eltéréssel – a deliktuális felelősségre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni kontraktuális felelősség esetén is.

A Ptk. III. részének II. címe három fejezetben a polgári jogi kártérítési felelősséget és egy fejezetben a jogalap nélküli gazdagodást szabályozza. Ennek értelmében áttekintve az egyes fejezeteket, a XXIX. fejezetnek kettős funkciója van: megadja a deliktuális és egyúttal a kontraktuális felelősség általános szabályait, valamint szabályozza a felelősség általánosnak tekinthető felróhatósági alakzatát (Ptk. 339. §). A XXX. fejezet szabályozza a deliktuális felelősség egyes kiemelt speciális alakzatait, például a veszélyes üzem működéséből

⁶⁸ Kiss: i. m. 532. o.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Gellért: i. m. 1106. o.

eredő károkat. Azonban ez nem öleli fel a deliktuális felelősség teljes területét, és vannak ezeken kívül más speciális deliktuális felelősségi esetek, amelyeket külön jogszabályok tartalmaznak. A XXXI. fejezet a felelősségi szankciókra koncentrál, mely szabályok mind a deliktuális, mind a kontraktuális felelősségre kiterjednek.

Ne felejtjük el azonban, hogy hiába tekintjük a kontraktuális és a deliktuális felelősséget mellérendelt felelősségi alakzatoknak, valójában az általános és a különös viszonyában állnak.

A szerződészegés és a szerződésen kívüli károkozás általános tényállása ugyanis a különös és az általános viszonyában vannak egymással, mivel nyilvánvaló, hogy szerződészegési ügyekben a szerződésen kívüli felelősség általános szabályai mindaddig nem alkalmazhatóak, amíg a szerződészegés körében – akár a szerződészegés általános szabályai sorában, akár az egyes szerződésekre vonatkozó szabályozásban – van a tényállásra illő speciális szabály. A Ptk. 318. § tehát csak akkor kerülhet alkalmazásra, ha sem a szerződészegés általános szabályai, sem az egyes szerződések szabályozása mást nem mond, és ez a szakasz csak a Ptk. XXIX. és XXXI. fejezetére utal, a XXX. fejezetre azonban nem.⁷¹

A deliktuális felelősség általános alakzata a Ptk. 339–340. §-ai alapján: *„Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A bíróság a kárért felelős személyt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a felelősség alól részben mentesítheti. A károsult a kár elhárítása, illetőleg csökkentése érdekében úgy köteles eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amely abból származott, hogy a károsult e kötelezettségének nem tett eleget. A károsult terhére esik mindazok mulasztása, akiknek magatartásáért felelős.”*

A sztrájkjal kapcsolatos magatartások tanúsítása során is tartózkodni kell a munkavégzés megtagadásán túli károkozástól, az adott helyzetben (sztrájkhelyzetben) általában elvárható magatartást kell tanúsítani. Ennek megfelelően nem okozható kár a munkahelyen, a munkáltató tulajdonában álló ingó vagy ingatlan vagyonban (gépek, felszerelések, ingatlanok). Ugyancsak nem okozható személyi kár (sérülés) a munkáltató képviselőjének, a munkáltató jogi személy (cég) tulajdonosának stb. Erre utal egyébként az Sztv. 4. § (1) bekezdése is. Nem kerülhet sor károkozásra például akkor sem, ha a sztrájkban részt vevő munkavállaló a munkahelyén tartózkodik, bár nem veszi fel a munkát. Nem okozhat kárt közvetlenül harmadik feleknek sem a sztrájkoló munkavállaló. Mindenkor a megfelelő körülményt kell tanúsítani, a sztrájk körén „túlterjeszkedő” károkozás már kártérítési, illetve egyéb munkajogi jogkövetkezményeket (például felmondás) vonhat maga után a munkáltatóval szembeni fenti magatartások tanúsítása esetén. Míg a harmadik féllel szembeni ilyen magatartás a deliktuális

⁷¹ Eörsi Gyula: *Elhatárolási problémák az anyagi felelősség körében*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1962, 33–47. o.

felelősség szerinti helytállást alapozhatja meg. Adott esetben ugyanaz a magatartás büntetőjogi felelősséget is megalapozhat, gondoljunk például a munkáltató tulajdonában álló gépek vagy felszerelés szándékos megrongálására vagy esetlegesen tettelesség, személy elleni fizikai erőszak alkalmazására.

A sztrájkban részt vevő egyes munkavállaló által elkövetett jogsértések (károkozás) nem teszik ugyan feltétlenül az egész sztrájkot jogellenessé, azonban jogszerű sztrájk esetén is lehet olyan egyedi magatartást tanúsítani, mely jogszerűtlen (kárt okozó), és az ennek megfelelő jogkövetkezményeket vonja maga után. Azonban kifejezetten a jogszerű sztrájk miatt nem alkalmazhatók szankciók (például felmondás). A büntetőjogi következmények nyilván az egyes munkavállalóval szemben alkalmazandóak.

Látni kell ugyanakkor, hogy ha a munkáltató sztrájk miatti mulasztása vagy cselekvése okán következik be a deliktuális felelősséget megalapozó tényállás, akkor a munkavállalóért való felelősség szabályai szerint „kifelé” a munkáltató felel a Ptk. 348. §-a alapján. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 166. § (1) bekezdése alapján a munkavállaló a munkaviszonyából eredő kötelezettségének vétkes megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik. Az Sztv. 6. § (1) bekezdése alapján a sztrájk kezdeményezése, illetve a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettség megsértésének, amiatt a dolgozóval szemben hátrányos intézkedés nem tehető. Harmadik fél szempontjából a munkáltató felel a deliktuális felelősség szabályai szerint a Ptk. 348. § alapján, amennyiben a munkáltató sztrájk miatti magatartása okoz szerződésen kívül kárt. Ilyenkor arról van szó, hogy a sztrájk miatt a munkáltató tanúsít olyan magatartást, amiért a deliktuális felelősség szabályai szerint felel, ilyen esetek egyébként ritkán fordulhatnak elő (és a felelősség alóli kimentésre az ismertetett szabályok szerint lehetőség nyílik). Ha valamilyen szolgáltatás igénybevételestől esik el harmadik fél, például tömegközlekedési vagy reptéri sztrájk miatt nem tud eljutni valahová, és ezért kár éri (lemarad egy üzleti megbeszélésről vagy pótolhatatlan családi rendezvényről, esetleg nem tud eljutni a munkahelyére), akkor a munkáltatóval kapcsolatos jogviszonyában állhatnak be jogkövetkezmények. Ilyenkor az esetek többségében a kontraktuális felelősség szabályai alapján áll be a felelősség, pontosabban a szerződészegés jogkövetkezményei kerülnek alkalmazásra.

Elgondolkozhatunk ugyanakkor azon, hogy a modern társadalomban az olyan alapvető közszolgáltatások, mint a tömegközlekedés vagy a gáz-, áram- és vízszolgáltatás, illetve az egészségügyi szolgáltatás tekintetében mennyiben alkalmazhatóak a klasszikus polgári jogi szabályok (e jogviszonyok már ma is számos közjogi elemmel telítettek). El kell gondolkodni azon, hogy nem lenne-e szükség speciális és körültekintően megfogalmazott, hatékony közjogi szabályokra ezekben az esetekben, különösen a sztrájk vonatkozásában (ilyen szabály az Sztv. még elégséges szolgáltatásról szóló rendelkezése, azonban ez a gyakorlatban egyáltalán nem működik, ahogy erről a későbbiekben még szólni

fogok). Polgári jogi szempontból például senkinek sincs alanyi joga arra, hogy a tömegközlekedés mindig a rendelkezésére álljon, kivéve a bérlettel vagy az előre megváltott és meghatározott érvényességgel bíró jeggyel rendelkezőket, akik azonban a tömegközlekedési céggel (munkáltató) szemben érvényesíthetik a szerződésszegésből fakadó igényeiket.

Amennyiben a sztrájkban részt vevő munkavállaló közvetlenül okoz kárt magatartásával harmadik félnek, például megüti a harmadik felet (utast vagy bármilyen más természetes személyt), vagy kárt okoz a munkáltatón kívüli más személy tulajdonában álló dolgokban, véleményem szerint saját személyében felel a polgári jogi deliktuális felelősség szabályai alapján. Ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy jogszerű vagy jogszerűtlen volt-e a sztrájk. Sztrájk esetén indokolatlan lenne az ilyen magatartás miatt bekövetkező kárt a munkáltatóra hárítani, hiszen a sztrájk csak békésen gyakorolható, nem léphetők túl a sztrájk során a munkavégzés hiányából fakadóan a munkáltatónak való károkozás keretei. Az ilyen magatartás egyébként sem áll ekkor összefüggésben a munkavisztonnyal – álláspontom szerint. Ha a munkáltató tulajdonában okoznak kárt sztrájk során a munkavállalók, akkor a munkajogi szabályok szerint felelnek.

7.7. A tájékoztatási kötelezettség

Ebben a tekintetben kiemelkedő jelentősége van a Ptk. 4. § (1) bekezdésének, mely szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. A Ptk. 205. § (3) bekezdése a Ptk. 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott együttműködési kötelezettséget a szerződések tekintetében külön is meghatározza. Az együttműködési kötelezettség nem a szerződés létrejöttétől terheli a feleket, hanem már a szerződéses tárgyalások során is. Az együttműködési kötelezettség megsértése – annak megfelelően, hogy létrejött-e a szerződés – szerződésszegési szankciót vagy kártérítési kötelezettséget von maga után. Az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget a Ptk. egyes szerződések tekintetében külön is nevesíti. A szerződések teljesítésének körében a Ptk. 277. § (4) bekezdése kimondja, hogy a felek a szerződés teljesítésében együttműködésre kötelesek. A kötelezettnek a szerződés teljesítése érdekében úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a jogosultnak pedig ugyanilyen módon elő kell segítenie a teljesítést. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint pedig a felek a szerződés teljesítését érintő minden lényeges körülményről kötelesek egymást tájékoztatni.

A Ptk. idézett rendelkezései végső soron a kölcsönös bizalom alapelvét fogalmazzák meg, amelynek határa az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsítása [lásd Ptk. 4. § (4) bek., 277. § (4) bek.]. A jóhiszeműség, a tisztesség és a kölcsönös együttműködés követelménye napjainkban már uni-

verzális, nemzetek feletti, általánosan elismert elvnek tekinthető.⁷² Ez a kötelezettség terheli a munkáltatót mint szerződő felet a harmadik féllel szemben. A munkáltató szerződési pozíciójából fakadó együttműködési és tájékoztatási kötelezettségének megszegéséből fakadó felelősségének határa azonban az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsítása.

Az Sztv. 1. § (3) bekezdése előírja, hogy a sztrájkjog gyakorlása során a munkáltatónak és a munkavállalóknak (továbbá, bár ez *expressis verbis* nem foglaltatik az adott jogszabályhelyben, de a szakszervezeteknek is) együtt kell működni, a sztrájkjoggal való visszaélés pedig tilos. Így álláspontom szerint a sztrájkban részt vevő munkavállalóknak és szakszervezeteknek megfelelően tájékoztatniuk kell a munkáltatót, annak érdekében is, hogy ő eleget tudjon tenni a Ptk. alapján harmadik felek felé fennálló tájékoztatási és együttműködési kötelezettségének. Véleményem szerint e kötelezettség súlyos megsértése szintén felvetheti a sztrájk jogellenessé válásának lehetőségét az adott körülményektől függően, bár az Sztv. 3. §-a ezt az esetet pontosan nem említi.

7.8. A még elégséges szolgáltatás problémája

Látható, hogy alapvető fontosságú a jogkövetkezmények alkalmazása szempontjából, hogy egy sztrájk jogszerű, avagy nem. Ezzel összefüggésben azonban jelentkezik néhány probléma, amelyek az Sztv. hiányosságaiból fakadnak. A bírói gyakorlat szerint ugyanis csak az Sztv. 3. §-a, az ott felsorolt okok szolgálnak a sztrájk jogellenessége vagy jogszerűsége megítélésére alapjául. A bíróság szerint a törvény szigorú értelmezése alapján a még elégséges szolgáltatás nem teljesítése (az erről való megállapodás elmaradása) önmagában nem szolgálhat a sztrájk jogellenessége megállapításának alapjául az eredetileg jogszerűen indult sztrájk vonatkozásában.⁷³ Kérdéses persze – vad logika alapján –, hogy ha az Sztv. 5. §-a (eljárási jellegű szabály) a sztrájk jogszerűségéről való döntésre hivatott bírósági eljárásról az Sztv. 3. §-ára (anyagilag jogszerű szabály) arról, hogy mikor jogellenes a sztrájk) utal vissza, amely azonban (1) bekezdésének a) pontjában visszautal az Sztv. 1. § (1) bekezdésére [jogellenes a sztrájk, ha az Sztv. 1. § (1) bekezdésébe ütközik], mely szerint a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben (azaz az Sztv.-ben) meghatározott feltételek szerint – megilleti a sztrájk joga, akkor vajon miért nem jön számításba a még elégséges szolgáltatás megállapításának elmaradása, mint jogellenességet megalapozó feltételhiány?⁷⁴ A sztrájk a Sztrájktörvény feltételei szerint, annak keretei között gyakorolható. Ez magától értetődő kellene, hogy legyen, ezért csak röviden emlékeztetek arra, hogy az Alkotmány 70/C. §-ának (2) bekezdése szerint a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között

⁷² Gellért: i. m. 33–34. o.

⁷³ BH 1991. 255., LB Mfv. II.10.405/2000.

⁷⁴ Nem látom a *lex specialis* elv érvényesülését, melyre logikailag a bírói gyakorlat épít.

lehet gyakorolni. Amennyiben a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó rendelkezés a gyakorlatban nem alkalmazható, akkor olyan szabályról van szó, mely a jogbiztonság elvének sérelmét okozza, és alkotmányos aggályokat vet fel. Ugyanez a logika működik egyébként az együttműködési kötelezettség esetére is.

Amennyiben a munkáltató miatt nem jön létre megállapodás, megint nincs semmilyen közvetlen jogkövetkezmény. Emlékezzünk, hogy mit írt Bibó a szankció fogalmáról és szerepéről a modern jogrendszerekben; rögtön láthatjuk, hogy egy ilyen szabály betartása, alkalmazása szankció nélkül, ahogy ezt a gyakorlat is mutatja, elképzelhetetlen. Véleményem szerint valamilyen szankciót kellene fűzni ehhez a szabályhoz, vagy kötelező egyeztető mechanizmust kellene bevezetni erre az esetkörüre. Ugyanez áll az együttműködési és tájékoztatói kötelezettségre is. A szankció – tág értelemben véve – lehet éppenséggel a kötelező és differenciált döntőbírói, egyeztetési eljárások, intézmények igénybevétele is.

Az Sztv. 4. § (2) bekezdése – csatlakozva Kiss György professzor véleményéhez – magában hordozza annak a lehetőségét, hogy az eredetileg jogszerű sztrájk hatásai miatt jogszerűtlenné válik. Két esetet ilyenkor is meg kell különböztetni Kiss György nyomán:⁷⁵

- a) a szakszervezet nem kíván megállapodni a nagyobb nyomásgyakorlás lehetősége miatt, ilyenkor tekintettel kell lenni az Sztv. 1. § (3) bekezdésére, mely rögzíti, az említettek szerint, az együttműködési kötelezettséget a sztrájkjog gyakorlása során, és kimondja, hogy a sztrájkjoggal való visszaélés tilos. Ebből következően – mivel a konkrét munkabeszüntetést megelőző egyeztetés is a sztrájkfolyamat része – a megállapodásnak az ellenérdekű félre gyakorolt erőteljesebb nyomás miatti elmaradása jogellenessé teszi a sztrájkot, azaz ez a tényállás tartalmában megegyezik az Sztv. 3. §-ában felsoroltakkal. Emlékezzünk, jogellenes sztrájk esetén a munkáltató a harmadik féllel fennálló jogviszonya (szerződés) alapján őt terhelő olyan jogkövetkezményeket, amelyek a felróhatóságtól függetlenül is terhelik, átháríthatja a jogellenes sztrájk résztvevőire.
- b) A második eset ettől eltér annyiban, hogy a megállapodás elmaradása mögött semmilyen kényszereszköz nincs, hanem a felek rosszul mérték fel a még elégséges szolgáltatás mértékét. E tényállás alapján a sztrájk az Sztv. 3. §-ában foglaltak szerint jogszerű. A felelősség oldaláról közelítve, ez a tényállás alapvetően különbözik attól az esettől, amikor a munkáltató a jogszerű sztrájk esetén is felelősséggel tartozik a szerződéses kötelezettségei teljesítéséért, és ezek elmaradása esetén vállalnia kell a szerződészegés következményeit, illetve kártérítéssel tartozik. Speciális munkáltatóról és speciális szolgáltatásról van szó, tehát csatlakozhatunk Kiss György véleményéhez:

⁷⁵ Kiss: i. m. 528. o.

az itt elmaradó megállapodás nemcsak polgári jogi következményeket von maga után, hanem olyan speciális technikát igényel, mely által a jogellenes állapot gyorsan orvosolható. Nem lenne célravezető a rendeltetésében jogszerű sztrájkot jogellenesé nyilvánítani, ugyanis a megállapodás hibájában a munkáltató nem megfelelő értékelése is szerepet játszott.

- c) A két előző esethez hozzáilleszthető még egy harmadik: amikor a munkáltató által tanúsított magatartás miatt nem jön létre megállapodás. Erre az esetre nézve sincs szankció, semmilyen jogkövetkezmény.

7.9. A munkáltatóval szemben alkalmazható szankciók kérdése

A látens gyakorlatból mégis napvilágra kerülő példák arra is utalnak, hogy szükséges lenne szankciót kapcsolni a munkáltatót terhelő kötelezettségekhez is. Azaz a munkáltató ne akadályozhassa a jogszerű sztrájkot, érvényesüljön az Sztv. 1. § (2) bekezdésének az a rendelkezése is, hogy a jogszerű sztrájkban részt vevő dolgozókkal szemben a munkabeszüntetés befejezését célzó kényszerítő eszközökkel nem lehet fellépni. Ehhez ismét megemlíthető a megfelelő egyeztető eljárások kidolgozásának, jogi formába öntésének kívánalma.

7.10. Gondolatok az Sztv. 1. §-ának (1) bekezdéséről, avagy a jogi dogmatika dicsérete

Nem árt a fentebb ismertetett gondolataim egyértelműsítéséhez és pontosabbá tételéhez részletesebben foglalkozni az Sztv. 1. §-ának (1) bekezdésével. E rendelkezés szerint: *„A dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – megilleti a sztrájk joga.”* Eltekintve most attól, hogy a 'dolgozó' fogalmat a hatályos magyar jogrendszer nem ismeri, és hogy a sztrájk célja nem túl pontosan van meghatározva, mindenképpen értelmeznünk kell ezt a jogszabályhelyet, mely alapvető jelentőségű az egész hatályos Sztv., illetve a sztrájkjog gyakorlása szempontjából.

Teljesen egyértelmű, hogy a sztrájkot csak és kizárólag az Sztv.-ben meghatározott feltételek szerint lehet gyakorolni. Azaz az Sztv. minden szabályát be kell tartani, attól eltérni nem lehet. Ez így van még akkor is, ha a sztrájkban érintett valamelyik félre (munkáltató, munkavállaló, szakszervezet) kellemetlen, netán terhes szabályokról van szó. Sőt még abban az esetben is be kell tartani az Sztv. rendelkezéseit, ha azok megsértésének esetére kézzelfogható szankciót nem határoz meg a jogszabály, azaz lex imperfectáról beszélhetünk. (Ilyennek tekinthető példának okáért a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabály, ahogy ez látható volt.) Mindennek értelmében általánosan érvényesülő szabály például az, hogy a sztrájkjoggal tilos visszaélni, a sztrájkban részt vevő feleknek pedig együtt kell működniük [Sztv. 1. § (3) bekezdés].

Vessünk egy pillantást az Sztv. 3. §-a (1) bekezdésének a) pontjára, mely szerint jogellenes a sztrájk az Sztv. 1. § (1) bekezdése és 2. § (1) bekezdése

rendelkezéseinek meg nem tartása esetén. Fentebb bemutattam az Sztv. 1. § (1) bekezdésében foglalt szabályt, amely tulajdonképpen a törvénynek, az Sztv. rendelkezéseinek megfelelő sztrájk követelményét fogalmazza meg: azt, hogy csak akkor jogszerű a sztrájk, ha az Sztv. szabályainak megfelel, azokba nem ütközik. Ezt egyértelműsíti az Sztv. 3. § (1) bekezdés *a*) pontja, amikor visszautal az Sztv. 1. § (1) bekezdésére, és ezzel meghatározza, hogy jogellenes a sztrájk, ha nem az Sztv.-ben meghatározott feltételek, az ott meghatározott szabályok szerint zajlik. Ennek fényében teljesen értelmetlen a bírói gyakorlat megszorító értelmezése, amely alapján csak az Sztv. 3. §-a által meghatározott esetekben minősül egy sztrájk jogellenesnek, hiszen az Sztv. 3. § (1) bekezdésének *a*) pontja visszautal az Sztv. 1. § (1) bekezdésére, mely szerint a sztrájk csak az Sztv.-ben meghatározott feltételek szerint gyakorolható. Tehát minden az Sztv. rendelkezéseibe ütköző magatartás jogellenessé teszi a sztrájkot.

Ezt az értelmezést erősíti, hogy az Alkotmány 70/C. §-ának (2) bekezdése szerint a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények, tehát az Sztv. keretei között lehet csak gyakorolni. Mindennek egyébként evidensnek kellene lennie, hiszen ha egy élethelyzetet, társadalmi helyzetet, társadalmi viszonyt szabályoz egy jogszabály, akkor az ezekhez kapcsolódó magatartás csak e jogszabálynak megfelelő, ahhoz igazodó lehet, ellenkező esetben nincs értelme a jogi szabályozásnak, illetve az adott jogszabály, sőt, ha alapjogot érintő jogszabályról van szó, akkor esetlegesen az egész jogrendszer érvényessége kérdőjeleződik meg. Mindezek a fejtegetések remélhetőleg jobban megvilágítják a még elégséges szolgáltatás kapcsán néhány bekezdéssel korábban írtak értelmét.

7.11. Nemzetközi kitekintés

Bár a sztrájkhoz való jog gyakorlására nemzetállami keretek között különböző szabályozást és gyakorlatot találhatunk (egy-egy országokban külön jogszabály nem is szól a sztrájkról), mégis tanulságos lehet röviden kitérni néhány érdekesnek tűnő kérdésre.

A nemzetközi összehasonlító tanulmányok alapján is látható, hogy jogállami keretek között általánosan megvalósul az a demokratikus jogállami alapelv, hogy a szakszervezetek és tagjaik nem tehetők felelőssé jogszerű sztrájkkal okozott károkért, tőlük nem követelhet kártérítést sem a munkáltató, sem a „fogyasztók”, azaz a harmadik felek. Az ellenkező eset viszont nem teljesül univerzálisan, azaz nem minden országban igaz, hogy ha a szakszervezet jogellenes sztrájkot szervezett, ilyenben vett részt, vagy ilyet támogatott, kártérítés fizetésére kötelezhető. Franciaországban például a szakszervezetek felelőssége a sztrájkokkal összefüggésben meglehetősen ellentmondásos, néhány szakirodalmi vélemény szerint a szakszervezet sohasem felelhet, a francia bírások pedig nagyon óvatosak ezen a téren. A francia joggyakorlat szerint a szakszervezetek anyagi alapjai érinthetetlenek, így a bíróságok tradicionáli-

san egy jelképes összegre korlátozták felelősségüket (korábban egy frank volt ez az összeg). Mindazonáltal az 1970-es évektől reálisabb összegeket ítélnék meg a bíróságok ilyen kártérítési ügyekben. 1982-ben a kormány megpróbálta korlátozni a szakszervezetek és az egyéni munkavállalók (jogellenes) sztrájkkal okozott károk megtérítéséért viselt felelősségét, de az Alkotmánytanács ezt visszautasította.

Belgiumban és Luxemburgban a szakszervezetek jogi személyiséggel nem rendelkeznek, így a bírósági gyakorlat szerint ők nem felelnek, csak az egyéni munkavállalók perelhetők azért, ha jogellenes sztrájkban vettek részt, mely kárt okozott. Ugyanez a helyzet Olaszországban, de az újabb jogesetek ettől eltérő irányt mutatnak az alapvető szolgáltatásokat érintő sztrájkok esetében.⁷⁶

A német joggyakorlat szerint, ha a szakszervezet által kezdeményezett sztrájk jogellenes, a szakszervezet és a szakszervezetbe tömörült munkások figyelembe veendőik mint károkozók azon károk vonatkozásában, melyeket a munkáltatónak okoztak. Ha a szakszervezet szervezte sztrájk jogszerű, és valamely szakszervezeti tag kárt okoz a munkáltatónak és/vagy másoknak, a szakszervezet a BGB 823. §-a alapján felel, amennyiben nem járt el a sztrájk szervezésekor „ésszerű módon”, kellő körültekintéssel. Ebben az esetben szerződésen kívül okozott károkról van szó, melyekért természetesen a deliktuális felelősség szabályai, a BGB 823. §-a alapján felelnek a károkozók. Ez szintén igaz a sztrájkkal közvetlenül kapcsolatos magatartásokra, mint például a demonstráció, sztrájkórség, illetve a munkavégzés nélküli munkahelyi jelenlét esetén okozott, szerződésen kívüli károkozás. Ezek a magatartások tipikusan olyanok, amelyek magukkal vonják a munkáltatók és mások (például a munkáltató szomszédjai) tulajdonának egy bizonyos szintű veszélyeztetését, ezért ez azt a kötelezettséget rója a szakszervezetre, hogy kellő elővigyázatossággal eljárva, minimalizálja a károkozás lehetőségét (például óvatosan szervezze a sztrájkot, tapasztalt tagjait válassza ki a közreműködésre, a sztrájktevékenységet a szakszervezet tisztviselője felügyelje). A szakszervezet csak akkor hívhatja fel tagjait sztrájkra, ha ilyen elővigyázatosan, kellő gondossággal jár el.⁷⁷

7.12. Rövid összegzés

Remélem, láthatóvá váltak azok az összefüggések, melyek a sztrájk jogi hatásai, közvetlen és közvetett jogkövetkezményei között, az általuk előidézett jogi helyzetek során állnak elő. Ezek lényegesen befolyásolják a társadalmi valóságot is, lévén, hogy a jog társadalmi jelenség. Így nem hinném, hogy kétséges

⁷⁶ Roger Blanpain (ed.): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*. The Hague, Kluwer Law International, 2004, 574. o.

⁷⁷ Jaap Spier (ed.): *Unification of Tort Law: Liability for Damage Caused by Others*. The Hague, Kluwer Law International, 2003, 131. o.

lenne az a követelmény, hogy a sztrájk törvény egyértelmű fogalmakat használó, koherens, a jogrendszer egészébe illeszkedő, a jogalkalmazás számára kezelhető és egyúttal ésszerű legyen. Ez jelenleg nem feltétlenül van így, ami számos alkotmányos aggályt vet fel, e jelzett problémák is hozzájárultak ahhoz, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben az Sztv. alkotmányossági szempontból történő felülvizsgálatát kezdeményezte.

8. Összegzés és zárszó

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának sztrájkjogi projektjéről *összegzésként* elmondható az, hogy – a korábbi ombudsmani gyakorlathoz képest rendhagyó módon – egy különleges és alapjogvédelmi szempontból méltatlanul elhanyagolt területre, egyben problémakörre kívánt fókuszálni. A sztrájkjog hazai története alapjogi olvasatban rendkívül rövid, pusztán néhány alkotmánybírói döntésre, valamint elvi bírósági határozatra szorítkozik, pedig sem a törvényi szabályozás, sem a bírói gyakorlat nem tekinthető kielégítőnek. A jogalkotó és a jogalkalmazó pedig épp a markáns hiányosságok hálózata miatt – különösen a „sztrájkok évadján” – kényelmesen a másokra mutogathat. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának mint alapjogvédő intézménynek fontos feladata az ilyen „beragadt” helyzetek megoldásának elősegítése.

A projekt keretében végzett, e kötetben részletesen is bemutatott egyes vizsgálatok – az alapvetően behatárolt ombudsmani vizsgálati lehetőségekből kifolyólag – tapasztalatai eredményei és megállapításai reményeink szerint éppúgy szervesen beépülhetnek a mindennapi gyakorlatba, mint a sztrájkjogról való tudományos igényű gondolkodásba, végül pedig egy új szabályozás és gyakorlat és egy új szemléletmód irányába tett első lépést jelentik majd. Az államnak egy ilyen összetett dilemmarendszer kezelése, számos ellentétes érdekű szereplő (munkavállalók, szakszervezetek, közszolgáltatást végző munkáltatók, a közszolgáltatást igénybe venni szándékozó állampolgárok) érdekeinek és jogainak összemérése során – a nemzetközi példákra is építve – semleges, kiszámítható, szilárd alapú jogintézményeket kell kialakítania és működtetnie.

A sztrájkjog területe azért is különleges, mert bár szorosan kapcsolódik a munkajoghoz és a polgári joghoz, az alapjogi szempontú értelmezése, határainak, korlátainak kialakítása, az erről folytatott konstruktív vita megkerülhetetlen. A projekt keretében végzett vizsgálatok egyik alapvető tanulsága az volt, hogy a kiszámíthatatlanság miatt mintha egyetlen szereplő sem lenne tisztában jogaival és jogainak hatáiraival. Meggyőződésünk, hogy a jelen jogi helyzet senkinek sem kedvez, még a sztrájkot relatíve nagy szabadsággal kezdeményező szakszervezeteknek sem, a legnagyobb vesztesek azonban azok, akik nem jutnak hozzá a még elégséges közszolgáltatáshoz (oktatás, egészségügy, közösségi közlekedés) sem. Mindamellet lényeges az alapjogbarát jogalkalmazói attitűd, a hatályos szabályok értelmezésében rejlő lehetőségek hatékonyabb kiaknázása, a sztrájk során az érintettek közötti együttműködési kötelezettség előmozdítása.

A Sztrájkjogtörvény 2009-ben ünnepelte születésének huszadik évfordulóját, de az ünnepen és a rendszerváltásban játszott szerepének méltatásán túl a legfon-

tosabb kérdés ma az, hogy megélhet-e, és hogyan, további esztendőket. Jelen formájában, a bemutatott hiányosságok, anomáliák mellett, a törvényszöveg és a mögötte húzódó koncepció teljes körű felülvizsgálata nélkül – még egy sokkal aktivistább bírósági felfogás és értelmezés is – bátran állítható: legfeljebb csak vegetálhat. Az ombudsmani indítvánnyal kapcsolatosan – remélhetőleg mielőbb – megszülető alkotmánybírósági döntés talán utat nyithat annak, hogy a sztrájkjog törvényi szabályozása megfeleljen az alkotmányossági követelményeknek. A legszerencsésebb megoldás ugyanakkor az volna, ha a törvényalkotó – szakmai és politikai konszenzussal a háta mögött, az ombudsmani vizsgálatok tapasztalatainak figyelembevételével – magától, külső kényszertől mentesen, még az alkotmánybírósági verdikt előtt hozzálátna a Sztrájkjog törvény felülvizsgálatához. Ez ugyan nehéz, de korántsem lehetetlen feladat.

Melléklet – Háttéranyagok

I. Az Európai Szociális Charta rendelkezései a sztrájkról

Az Európa Tanács legjelentősebb munkája eredményeként az emberi jogok és alapvető szabadságjogok az Emberi Jogok Európai Egyezményében, valamint a szociális és gazdasági jogokra vonatkozóan az 1961. október 8-án Torinóban aláírt és 1965. február 26-án hatályba lépett Európai Szociális Chartában jelennek meg. A Charta I. része 19 pontban határozza meg, hogy a tagállamoknak milyen szociális jogokat kell megvalósítaniuk. Ezek olyan elvek, amelyekkel ellentétes intézkedéseket a részes államok nem hozhatnak, illetve olyan célok, amelyek megvalósítására minden eszközzel törekedniük kell.

A Szociális Charta 6. cikkelye biztosítja a kollektív alkuhoz való jogot. Ennek keretében – a 6. cikk 4. pontja és függelékének 6. cikkelye – feljogosítja a munkavállalói és munkáltatói oldalt a munkaküzdelemre, beleértve a sztrájkjogot is. Ez a jog ugyanakkor nem korlátlan, mivel a Charta 31. cikkelye lehetőséget biztosít annak korlátozására is.

6. cikk – A kollektív alkuhoz való jog

„A kollektív alkuhoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítása érdekében a Felek vállalják, hogy

- 1. elősegítik a dolgozók és munkáltatók közös konzultációit;*
- 2. ahol szükséges és célszerű, ott támogatják a munkáltatók vagy munkáltatói szervezetek és dolgozói szervezetek önkéntes tárgyalási mechanizmusát annak érdekében, hogy kollektív egyezményekkel szabályozzák a foglalkoztatás előírásait és feltételeit;*
- 3. előmozdítják a munkaügyi viták rendezéséhez szükséges megfelelő békéltető és önkéntes döntéshozatali mechanizmus megteremtését;*
és elismerik
- 4. a dolgozók és munkáltatók jogát a kollektív cselekvéshez érdekütközések esetén, beleértve a sztrájkjogot, amely a korábban elfogadott kollektív egyezményekből fakadó kötelezettségek függvénye.”*

Viszonya a hazai joghoz

A munkavállalókat az Alkotmány 70/C. §-a, valamint a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény alapján a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására megilleti a sztrájkjog.

A Sztrájk törvény pontosan meghatározza, hogy mely esetekben és milyen feltételekkel kezdeményezhető sztrájk, előírja az ún. *elégészes szolgáltatás* teljesítésének kötelezettségét, illetve megjelöli azt az alkalmazotti kört, ahol nincs helye a sztrájkjog gyakorlásának.

A sztrájkjog *kizárt* az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres erőknél és

a rendvédelmi szerveknél (ez utóbbihoz tartoznak a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok). *Korlátozott* az államigazgatási szervek (köztisztviselői kar) esetében.

A hazai jog ugyanakkor nem tesz említést a munkaadók lehetséges fellépési lehetőségeiről, így többek között nem ismert a hazai jogban az ún. „kizárás” (*lock-out*) intézménye sem.

A hazai szabályozás tehát megfelel a Módosított Európai Szociális Charta 6. cikke első három számozott bekezdésének. A negyedik számozott bekezdéssel kapcsolatosan azonban két különféle probléma merülhet fel:

- nem egyértelmű – nem kizárt, de nincs is szabályozva – *a munkaadók kollektív cselekvéshez fűződő joga*, illetve
- az állami alkalmazásban állók, a közalkalmazottak, a tisztviselők *sztrájkjogának tilalma*.

II. A munkavállaló által kezdeményezett sztrájk

Az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése az mondja ki, hogy a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni:

A sztrájkjog a munkaviszonyban állók részére jelent biztosítékot azokban az esetekben, amikor a munka és a foglalkozás szabad megváltoztatásához való jog, továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jog, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog valamelyikével nem élhetnek, illetve azokat nem érvényesíthetik. (673/B/1990. AB határozat.)

A 88/B/1999. AB határozat pedig a következőket fogalmazza meg:

A sztrájkjog az Alkotmány rendszerében az alapvető jogokat és kötelezettségeket szabályozó fejezetben a gazdasági, szociális jogok között nyert elhelyezést. Az Alkotmány 70/C. §-a azokat az alkotmányos jogokat szabályozza, amelyek a gazdasági, szociális érdekek védelmében a kollektív fellépés lehetőségét, a szervezkedés szabadságát hivatottak biztosítani. A 70/C. § (1) bekezdése mindenki számára nyitva álló alanyi jogosultságként, alapvető alkotmányos jogként biztosítja azt a jogot, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt érdekvédelmi szervezetet alakítson, illetőleg ahhoz csatlakozzon. A 70/C. § (2) bekezdése e körben a szervezkedési szabadság eszközeként alkotmányos jogként ismeri el a sztrájkjogot, azzal, hogy az külön ... törvény keretei között gyakorolható. Az Alkotmány sem a sztrájkjog gyakorlására jogosultak körét, sem annak tartalmát, feltételeit nem határozza meg, hanem a sztrájkjog teljes körű szabályozását külön törvényre bízta.

A sztrájk fogalmát különbözőképpen határozhatjuk meg. Egyrészt a sztrájk olyan részleges vagy teljes munkabeszüntetés, amelyet a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeik biztosítására lehetőségként használhatnak fel más megoldás hiányában.

Másrészt a sztrájk olyan egyéni és kollektív cselekvési jog, amellyel a munkavállalók és a szakszervezetek egyaránt élhetnek, és ennek gyakorlása során a munkáltatóval együtt a feleket együttműködési kötelezettség terheli.

A munkavállalók által kezdeményezett sztrájk olyan esemény, amikor a munkavállalók vagy azok egy csoportja, vagy a különböző gazdasági egységekben foglalkoztatottak kezdeményeznek sztrájkot. Ilyen esetekben a szakszervezetek, illetve azok testületeinek csatlakozása akkor célszerű és lehetséges, ha a sztrájk céljában egyetértés mutatkozik, továbbá a sztrájk kezdeményezéséhez szükséges jogszabályi és egyéb feltételek fennállnak. Ebben az esetben természetesen a szakszervezetek átvehetik a szervezést is.

A sztrájk előkészítésében döntő tényező, hogy a munkavállalók a célkitűzésekkel azonosulni tudjanak, és felismerjék, hogy személyes érdekük fűződik a részvételhez, mert csak ettől várhatják gazdasági és szociális érdekeik érvényesülését.

Helyi sztrájk szervezése esetén célszerű az érintett munkavállalók körében szavazást tartani arról, hogy követeléseik teljesítése érdekében – más megoldás hiányában – vállalják-e a sztrájkban való részvételt. A szavazás alkalmával egyben arról is nyilatkozhatnak a megkérdezettek, hogy vállalják, a sztrájk idejére munkadíj nem jár számukra.

A sztrájk akkor kezdhető meg, ha a vitatott kérdésekben az *egyeztető eljárás* hét napon belül nem vezetett eredményre, vagy az egyeztető eljárásra a sztrájk kezdeményezőjének fel nem róható okból nem került sor. Az előzetes egyeztetés kezdeményezésére nemcsak a szakszervezet, hanem a munkavállaló is jogosult. (EBH 1999. 153.; BH 2000. 223.)

Az egyeztetés az Mt. 194. § alapján a tárgyalást kezdeményező fél írásba foglalt álláspontjának a másik fél részére történő átadásával indul.

Ha az egyik munkavállaló több másikat képvisel a munkáltatóval történő egyeztetés folyamán, a megfelelő megbízásról gondoskodni kell. Ugyanakkor a szolidaritási sztrájk esetén az előzetes egyeztetés mellőzhető.

A szolidaritási sztrájk lehetőségéről az Szt. 1. § (4) bekezdése rendelkezik. A jogszabály szövege szerint *a szakszervezeteket megilleti a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének joga*. A szövegezés arra utal, mintha a szolidaritási sztrájk jogát csak a szakszervezetek gyakorolhatnák. Az Mt. 18. §-a szerint szakszervezeten a munkavállalóknak minden olyan szervezetét érteni kell, amelynek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése. Ugyanakkor az Szt. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a sztrájk joga a munkavállalókat illeti meg.

Az Mt. 31. § (1) bekezdése kimondja, hogy kollektív szerződést egyrésztől a munkáltató, a munkáltatói érdek-képviselői szervezet vagy több munkáltató, másrésztől a szakszervezet, illetve több szakszervezet köthet. A kollektív szerződés minden munkavállalóra való kihatása miatt logikus az a szabályozás, hogy ezt a jogot a több munkavállaló képviselőjét ellátó társadalmi szervezethez, a szakszervezethez delegálja a törvény. Ugyanakkor álláspontom szerint az Szt. 1. § (1) bekezdésében foglalt *alapeltől* következik, hogy a szolidaritási sztrájk mint jogszerűen kezdeményezhető sztrájk jogát azok a munkavállalók is gyakorolhatják, akik egyébként saját akaratukból maguk hatalmazhatják fel képviselőikre a szakszervezetet. Azt a szakszervezetet, amely nevesítetten gyakorolhatja a szolidaritási sztrájk jogát.

A képviselőt ellátó szakszervezet azonban nem rendelkezhet több jogosultsággal a sztrájkjoggal kapcsolatosan, mint maga a képviselt munkavállaló, illetve a képviselt dolgozó nem rendelkezhet kevesebb joggal, mint a képviselője. E logika alapján tehát a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének joga a jelen szabályozás szerint – a szövegezés konkrét tartalma ellenére – a munkavállalót is megilleti.

A sztrájk különböző definíciói sokszor hordozzák magukban a *kollektív jog* kifejezést. A sztrájkhoz való jog annyiban valóban kollektív, hogy a munkavállalók az egymással egyeztetett és elfogadott gazdasági és szociális célok érdeké-

ben közösen léphetnek fel a munkáltatóval szemben. A közös fellépés a sztrájk által elérni kívánt cél sikerének egyik legfontosabb eleme. Ugyanakkor a sztrájk jogszerűségéhez sem a szakszervezet, sem a többi munkavállaló részvétele nem szükséges, legfeljebb a siker érdekében ajánlott és célszerű.

A sztrájk olyan eszköz és módszer, amely természetéből eredően tudatosan kárt okoz.

A kár viselésére ugyanakkor nem lehet kötelezni a jogszerű sztrájkot folytató munkavállalót.

A munkáltatóval szemben az Szt. zárja ki a kártérítést: 6. § (1) *A sztrájk kezdeményezése, illetve a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettségek megsértésének, amiatt a dolgozóval szemben hátrányos intézkedés nem tehető.*

Az 1959. évi IV. tv. (Ptk.) pedig a következőket mondja ki: 339. § (1) *Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentessül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.*

348. § (1) *Ha alkalmazott a munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben a munkáltató felelős.*

A fentiek alapján tehát a jogszerű sztrájk szervezésével és az abban való részvétellel kárt okozó munkavállaló felróható magatartás hiányában nem kötelezhető a kár megtérítésére.

III. Az egészségügyi ágazatban lezajlott sztrájkok

Az 1994. évi megállapodás

1994 áprilisában az Egészségügyben Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (jelenleg: Egészségügyi és Szociális Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szakszervezete – EDDSZ) és a népjóléti miniszter aláírtak egy megállapodást arról, hogy hogyan történhet a sztrájk megszervezése a kórházban a folyamatos, megfelelő szintű egészségügyi ellátás biztosítása mellett. Eszerint a sztrájkbizottság még a sztrájk megkezdése előtt minimum öt munkanappal köteles a főigazgató főorvost a sztrájk megkezdésének időpontjáról, a bizottság elnökének, tagjainak és a sztrájkórségbe tartozóknak a névsoráról tájékoztatni. Továbbá e megállapodás értelmében a sztrájkbizottságnak kell biztosítania a kellő számú és megfelelő színvonalú egészségügyi ellátáshoz szükséges dolgozói létszámot. Mindezt a sztrájkot megelőzően legalább öt munkanappal közölnie kell a sztrájkbizottságnak az intézmény vezetőjével, leginkább azt, hogy kik azok a dolgozók, akik vállalják az említett ellátás biztosítását.

1999. július 1. SOTE – 2 órás figyelmeztető sztrájk

A Semmelweis Orvostudományi Egyetem (SOTE) 29 klinikáján és a gazdasági, műszaki ellátó szolgálat számos budapesti egységében tartottak kétórás figyelmeztető sztrájkot.

Az első értesülések szerint a SOTE mind a 29 klinikáján támogatták a reggel 8-tól 10-ig megtartott figyelmeztető sztrájkot. A dolgozók 13%-os béremelést követeltek.

A SOTE szakszervezetének titkára elmondta: két-három klinikán olyan alacsony a dolgozói létszám, hogy mindenkire szükség volt a betegek ellátásához. Ezekben a helyeken nem tudtak bekapcsolódni a megmozdulásba, de szolidaritásuk jelképeként kitűzték ruhájukra az erre az alkalomra készült matricát.

A munkabeszüntetés ideje alatt az 1-es és a 2-es női klinikán, valamint a Kút-völgyi Kórházban véradást szerveztek, amelyeken nemcsak a SOTE munkatársai, hanem törekvéseik külső támogatói is nagy számban megjelentek.

Az Egészségügyi Minisztérium politikai államtitkára nyilatkozatában kifejtette, hogy az orvosegyetemek más egészségügyi intézményeknél is bonyolultabb helyzetben vannak, mivel oktatási és gyógyító feladatuknál fogva egyrészt a fenntartó Oktatási Minisztérium, másrészt pedig – a klinikák teljesítménye alapján – az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) finanszírozza munkájukat. Az Egészségügyi Minisztérium az OEP-en keresztül, tehát közvetetten áll kapcsolatban a SOTE -val.

2002. március 4. EDDSZ védőnőtagozat – 2 órás figyelmeztető sztrájk

A védőnők 30%-os béremelésért tartottak kétórás figyelmeztető sztrájkot. Az Egészségügyi Dolgozók Demokratikus Szakszervezete szerint a védőnők 60%-a részt vett a sztrájkban. A munkabeszüntetés időszakában – bár munkahelyükön jelen voltak – nem végeztek szakmai tevékenységet, a sürgősségi segítségnyújtás kivételével. Azok a védőnők, akik nem vettek részt a munkabeszüntetésben, a kék szalag feltűzésével fejezték ki szolidaritásukat.

2004. július 21. Szegeden és Makón – 2 órás figyelmeztető sztrájk

Kétórás sztrájkot – reggel nyolctól tíz óráig – tartottak Szegeden és Makón az egészségügyi dolgozók. A munkabeszüntetés oka – kormányzati támogatások hiányában – a pénzhiány volt. A sztrájkbizottság képviselői elmondták: a munkabeszüntetéssel az a céljuk, hogy a kormányzat felé jelezzék, nagy baj van az egészségügyben. Az ellátást szinte lehetetlenné teszi az orvosi eszközök elavultsága vagy hiánya, ami már évek óta probléma. A munkakörülmények olyan mértékben leromlottak, hogy az orvosi ellátás minőségét is képtelenség fenntartani.

A sztrájkban részt vevő orvosok elmondása szerint a sztrájk csupán figyelmeztető jellegű volt, mivel – ha nem találnak kormányzati szinten megoldást a magyar egészségügy problémáira, akkor – rövid időn belül országos sztrájkra is számítani lehet.

2004. október 7. – 2004. november 11. között – országos sztrájkok heti egy alkalommal

A sztrájk szervezői követelték:

- a betegellátáshoz nélkülözhetetlen tárgyi és személyi feltételek biztosítását, az elmaradt beruházások, fejlesztések megkezdését, a hiányzó eszközök pótlását, az elavult, javíthatatlan eszközök cseréjét; valamint

- az ágazatból a rendszerváltás óta hiányzó 1500 milliárd forint öt év alatti ütemezett visszafizetését;

- 6%-os bérfejlesztést visszamenőleg, 2004. január 1-jétől; 2005-ben további 50%-os béremelést, hogy az ágazatban dolgozók bére a jogszabályban garantált ütemben és mértékben öt év alatt érje el az uniós egészségügyi és szociális ágazati átlagbérek 75%-át, ami a hálapénz fokozatos megszüntetésének feltétele.

Makó, Szentes, Zirc, Vác, Cegléd és Dunaújváros kórházai, valamint néhány fővárosi intézmény jelezte, hogy csatlakoznak a kezdeményezéshez.

Hat kórház és két rendelőintézet mintegy négyezer dolgozója vett részt az egészségügyi dolgozók országos sztrájkjában. Sokak szerint nem sikerült szervezeten, egységesen fellépni.

Országszerte mindössze hét egészségügyi intézményben korlátozták a betegellátást. A reggel 8-tól délután 4-ig tartó munkabeszüntetésben a Szegedi Új Klinika, a Kisteleki Rendelőintézet, a Miskolci Megyei Klinika, valamint a dunaujvárosi, a székesfehérvári, a szentesi és a veszprémi kórház vett részt. Pest,

Tolna, Hajdú-Bihar és Békés megye több egészségügyi intézményében vállaltak szolidaritást a dolgozók a figyelmeztető sztrájk résztvevőivel, s több helyütt kiállításba helyezték későbbi csatlakozásukat. A főváros és a Pécsi Tudományegyetem egyetlen egészségügyi intézményében sem sztrájkoltak.

Az EDDSZ elnöke szerint jól előkészített, törvényes és jogos volt a sztrájk, de több intézményben vezetői kinevezésük visszavonásával, munkabércsökkenéssel, kártérítési perekkel fenyegették a dolgozókat. A jobb körülményekért pedig éppen az intézményvezetőknek kellene fellépniük és támogatniuk a sztrájkban részt vevőket – fogalmazott Cser Ágnes, aki azonnali intézkedést, rövid és hosszú távú megegyezést vár a kormánytól. Eredményként értékelte, hogy az egészségügyi miniszter egy csütörtök reggeli nyilatkozatában jogosnak és megalapozottnak ismerte el a követeléseiket.

A sztrájk idején egyébként az ÁNTSZ folyamatosan figyelemmel kísérte, hol volt munkabeszüntetés, s ez milyen szolgáltatásokat érintett. Akut ellátási zavart sehonnan sem jeleztek.

2007. november 21. Liga Szakszervezetek – országos sztrájk

A Liga Szakszervezet a társadalmi szolidaritás napján, november 21-én tiltakozó akciót szervezett, amelyhez több szervezet is csatlakozott (Rába alkalmazottai, GYESEV, Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, Vasutas Szakszervezet, Egészségügyi Dolgozók, Energiaipari Dolgozók Szakszervezete, Volán-buszsofőrök, győri színház műszaki dolgozói, Magosz).

2007. december 17. – országos sztrájk

Az ország 15-18 kórházában és rendelőintézetében tartottak munkabeszüntetést.

Győr-Moson-Sopron megye összes kórházában szolidárisak voltak a sztrájkkal, de a munkát nem szüntették be. Ehelyett a délelőtti órákban két-két órára „tiltakozó nagygyűlést” szerveztek, így fejezték ki egyetértésüket.

Hódmezővásárhelyen délelőtt 10 órától egészen délután 2-ig sztrájkoltak az egészségügyi dolgozók, a sürgősségi ellátás azonban zavartalan volt.

Nyíregyházán a Jósa András Kórház dolgozóinak egy része csatlakozott a sztrájkhoz, a gyerekgyógyászati, a baleseti és a sürgősségi osztályokon azonban folyamatos volt a munka. Az ambulánsellátásban voltak fennakadások, illetve az előre prognosztizálható beavatkozásokat halasztották el.

Baranyában több egészségügyi intézményben is kék szalag viselésével jelezték szolidaritásukat az egészségügyi dolgozók a sztrájkhoz, a munkát azonban mindenhol felvették.

Egerben a Markhot Ferenc Kórházban reggel 7 órától 9-ig tartott a sztrájk, amelynek ideje alatt a betegetek ellátták. Az eredeti elképzelés szerint a rendelőintézetben, a laboratóriumban és a radiológián nem dolgoztak volna az egészségügyi dolgozók. A tisztiorvosi szolgálat pénteken azonban olyan határozatot hozott, hogy le kell adni a sztrájkolók névsorát, és el kell látni a betegetek, ezért

többen visszaléptek. Végül 30-35 dolgozó sztrájkolt a rendelőintézet folyosóján.

A sztrájk összesen 21 kórházat és szakrendelőt érintett, illetve érint hétfőn, de egy-egy helyen legfeljebb 5-10 embernek kellett elhalasztani az előre tervezett vizsgálatát.

A legtöbben Veszprémben vettek részt a sztrájkban: itt 200 dolgozó függesztette fel a munkát 8 és 10 óra között. A fekvőbetegeket és a sürgősségi eseteket mindenhol ellátták, az előre tervezett vizsgálatokat kellett elhalasztani.

A dolgozók szolidaritásuk jeléül kék szalagot viseltek Miskolcon, Vácott, Mácón és Karcagon.

2008. szeptember 8. – éhségsztrájkol három egri orvos

Munkabeszüntetéssel és éhségsztrájkkal tiltakozott három orvos a Markhot Ferenc Kórházban a Hospinvest Zrt.-vel kötött vagyonekezelési szerződés felbontása érdekében.

Az éhségsztrájkot munkabeszüntetéssel is kiegészítették, azonban ebből a betegek semmit nem érzékeltek, mivel a sztrájkolók munkáját átvette a többi orvos.

IV. Az oktatási ágazatban lezajlott sztrájkok

Az elmúlt két évtized nagyobb tanárdemonstrációinak kronológiája:

1988. december 19. Az oktatás és a művelődés állami támogatásának 50%-os emelését követelték két-hármezen Budapesten.

1990. december 11. Tanártüntetés az ágazat költségvetésének inflációkövető, 40%-os emeléséért.

1993. június 1. A pedagógusnapon harmincezen követelték – sikerrel – a közalkalmazotti bértábla bevezetését a szabott határidőig.

1995. március 30. A Bokros-csomag ellen tüntettek pedagógusok a PDSZ szervezésében a budapesti József nádor téren.

1995. május 1. Az oktatás finanszírozásának biztonságát követelték tizenötezen a Pedagógusok Szakszervezetének (PSZ) és a Belügyi Dolgozók Szakszervezetének tüntetésén.

1995. november 15. Több tízezer pedagógus a Parlament előtt 25%-os béremelést követelt.

1995. december 15. 1945 óta először tartottak egész napos sztrájkot a köz- és felsőoktatás dolgozói (a PSZ és a Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete), mivel nem tudtak megállapodni a kormánnyal a közalkalmazottak 25%-os béremeléséről.

2000. december 18. Tiltakozó akciók voltak a köz- és felsőoktatási intézményekben, figyelmeztető csengetéssel, petíciókkal, bércorrekciót követelve.

2005. december 16. Több ezer szülő, pedagógus és diák tüntetett az egyházi közoktatási intézmények forráscsökkentése miatt Budapesten.

2006. október 13. Országos szülői értekezletnek keresztelt tüntetést tartott több civil szervezettel együtt a PDSZ a közoktatási törvény módosítása ellen tiltakozva, a Képviselői Irodaház mellett.

2006. december 15. A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete kétórás országos figyelmeztető sztrájkot tartott a közoktatási, a költségvetési és a közalkalmazotti törvényeknek a pedagógusokat és a közoktatást hátrányosan érintő intézkedései miatt. A szakszervezet sérelmezte, hogy a közoktatásra jutó állami támogatás csökkentése miatt néhány éven belül 15-20 ezer pedagógus kerülhet utcára.

A sztrájk előzményéül szolgált, hogy az Alkotmánybíróság 2006. december 5-én jóváhagyta a közoktatási törvény azon passzusát, amely szerint a munkáltató munkaidőn belül külön díjazás nélkül kötelezheti a pedagógusokat arra, hogy a kötelező óraszámnál többet tanítsanak. A sztrájkba eltérő mértékben kapcsolódtak be a pedagógusok az egyes megyék és a főváros iskoláiban és óvodáiban.

Az Oktatási és Kulturális Minisztérium közleményében felhívta a sztrájkolók figyelmét, hogy a nevelési-oktatási intézményekben a munkabeszüntetés idején gondoskodniuk kell a gyerekek elhelyezéséről. Az óvodából, iskolából, kollégiumból tanítási napokon a gyermekek, illetve a tanulók jogszerűen nem zárhatók ki. Az óvoda, az iskola, illetve a kollégium a gyermeknek, tanulónak az óvodai elhelyezéssel, tanulói jogviszonnyal, kollégiumi tagsági viszonnyal összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül teljes mértékben felel. Ennek megfelelően az óvodák, iskolák és kollégiumok a sztrájk ideje alatt is kötelesek ellátni a gyermekek és a tanulók felügyeletével összefüggő feladatokat.

Az akciót szervező Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (PDSZ) szerint 300 településen mintegy 500 intézményben csaknem 15 ezer pedagógus szüntette be a munkavégzést. A tömörülés nem zárta ki, hogy a következő év első felében erőteljesebb fellépés is lesz. A szaktárca államtitkára ugyanakkor úgy értékelte, hogy az alacsony részvétel azt jelezte: a pedagógusok többsége nem tartja alkalmas eszköznek a sztrájkot a célok elérésére.

A sztrájkba eltérő mértékben kapcsolódtak be a pedagógusok az egyes megyék és a főváros iskoláiban és óvodáiban. A fővárosban százszázalékos volt a részvétel néhány általános iskolában és gimnáziumban.

A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (PDSZ) által meghirdetett kétórás figyelmeztető sztrájkhoz Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből több oktatási intézmény is csatlakozott, illetve szolidaritást vállalt, az önkormányzatokhoz azonban nem érkezett szakszervezeti igény a felügyeletet ellátó intézmény kijelölésére.

A sztrájkhoz csatlakozott, illetve támogatásáról biztosította a PDSZ-t a sátoraljaújhelyi összevont általános iskolák két tagintézménye. Miskolcon a Földes Ferenc Gimnázium, a Koós Károly Építőipari Szakközépiskola, a Bartók Béla Zeneművészeti Szakközépiskola és a Hunyadi Mátyás Általános Iskola. A miskolci Földes Ferenc Gimnáziumban a figyelmeztető sztrájkhoz három pedagógus kivételével mindenki csatlakozott a tantestületből. A megyeszékhely négy egyházi fenntartású középiskolája szolidaritást vállalt, amely szerint pénteken az első két óra nem tanítással telik majd, hanem közös programot szerveznek a diákoknak és tanáraiknak. Pécssett két iskolában sztrájkoltak a pedagógusok.

Csongrád megye nagyobb városaiban összesen hat iskolában csatlakoztak az országos sztrájkhoz.

Sopronban és Győrött mindössze egy-egy iskola pedagógusai sztrájkoltak.

Kecskeméten az előzetesen jelzett tíz intézményben csatlakoztak pedagógusok a PDSZ által meghirdetett demonstrációhoz.

Tolna megyében a megyeszékhelyen csatlakoztak legtöbben a pedagógus-sztrájkhoz.

Békésben csak Dobozon tartottak sztrájkot a pedagógusok.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében egyetlen helyen sem tartottak pedagógussztrájkot az iskolákban.

Nógrád megye mintegy 150 iskolája közül 8-10 intézményben sztrájkoltak.

Komárom-Esztergom megyében a kisbéri iskolában és hat gimnáziumban sztrájkoltak.

Somogy oktatási intézményeinek mintegy negyede csatlakozott a pénteki figyelmeztető sztrájkhoz.

Pest megyében, Érden három iskolában számoltak be munkabeszüntetésről.

Vas megyében egyedül egy általános iskolában csatlakoztak a sztrájkhoz.

2007. január 22-én a Lengyel Gyula Kereskedelmi Szakközépiskolában először demonstrációt, majd mintegy 150 tanár és szimpatizánsaik 150 óráig éhségstrájkot tartottak a 2007-ben 150 éves iskola- tervezett bezárása ellen.

2007 márciusában a Pedagógusok Szakszervezete (PSZ) aláírást gyűjtött a bérek és juttatások emeléséért. A probléma megoldása tárgyában nem történt döntés.

2007. június 1-jén a Pedagógusok Szakszervezete (PSZ) demonstrációt tartott a felsőfokú intézményekben fizetendő tandíj ellen. Ezzel a témával összefüggésben a Szegedi Hallgatói Önkormányzat 2007. szeptember 5-én tüntetést, míg a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK) 2007. október 17-én fáklyás felvonulást tartott.

2007. november 21-én a Vasutasok Szakszervezete és a Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete, a Békés- és Vas Megyei Volán Vállalat, a Ferihegyi repülőtér, a Budapesti Erőmű, a Dél-magyarországi Áramszolgáltató, a veszprémi Cholnoky Ferenc Kórház, a Győri Nemzeti Színház (kiszolgáló személyzet) és a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (PDSZ) a Liga Szakszervezet és a Munkástanácsok követeléseire országos munkabeszüntetést szerveztek. A munkavállalók követeléseinek listája szinte áttekinthetetlen volt, hiszen számtalan szakma és régió tiltakozott egyszerre, így a speciális, az adott ágazatra jellemző sérelmeket is felsorolták. A fő csapás a társadalombiztosítás tervezett átalakítása elleni tiltakozás volt. A sztrájkot megelőzően a PDSZ azt ajánlotta tagjainak, hogy szolidaritásként kék szalag kitűzésével vegyenek részt a tiltakozó akcióban, hozzátéve azt is, hogy a sztrájkban való részvételről intézményi szinten születik döntés. 2007. november 23-án a PDSZ elnökének közlése szerint 250 oktatási intézményben több mint 7600 dolgozó sztrájkolt országszerte. A legtöbben Pest megyében csatlakoztak a munkabeszüntetéshez, amelyet Budapest és Baranya megye követett. A beérkező adatok szerint minden megyében volt sztrájk legalább egy oktatási intézményben. A sztrájkban részt vevő intézmények közel 15%-ában volt hatóság munkabeszüntetés.

2007. december 17-én a MÁV, a pedagógusok (PDSZ által szervezett), a Ferihegyi repülőtér, a villamosenergia-ipar, a GE Tungsram Zrt. Zalaegerszegi Üzem, a Magyar Orvosok Szövetsége és az Egészségügyi és Szociális Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szervezete (EDDSZ) országos méretű sztrájkot tartottak több probléma megoldására.

Országszerte mintegy ötszáz közoktatási intézményben tartottak kétórás figyelmeztető sztrájkot, tiltakozásul a kétórás óraszámemelés és a költségvetési

támogatás tervezett csökkentése ellen. A PDSZ országszerte 2-8 órás sztrájkra, míg a PSZ 2 órás figyelmeztető sztrájkra hívta fel tagjait.

2008 márciusában a PDSZ a MANTE-vel közös akciójában az Élőlánc a kisiskolákért program keretében mozgalmat szervezett. A mozgalomban részt vevők egymást váltva futottak, mint az egyes kisiskolák „futólánccsemei”, majd végül a Parlament előtt átadták a Parlament elnökének a kistelepülések üzeneit, valamint az Élőlánc a kisiskolákért mozgalom szakpolitikai ajánlásait.

2008 áprilisában a PDSZ támogatta a Budapesti Közlekedési Vállalat munkavállalóinak sztrájkját. Indokolásul előadták, hogy az elmúlt évben a Fővárosi Önkormányzat minden korábbinál nagyobb mértékű leépítést hajtott végre iskolahálózatában, ami komoly minőségromlást is okozott. A PDSZ szerint egyrészt a munkavállalók érdeksérelme, másrészt pedig a városlakóként életmínőségük további romlása elleni tiltakozás alapos okként szolgált a szolidaritás kifejezésére. A PDSZ kérte tagjait, hogy a BKV-sztrájk alatt tűzzék ki ruhájukra a szolidaritás kék szalagját.

2008 decemberében az Egységes Közszolgálati Sztrájkbizottság határozatlan idejű általános sztrájkot tervezett 2009. január 12-ére. A sztrájkjal a szakszervezetek azt akarták elérni, hogy megmaradjon a 13. havi juttatás, és a bérek az inflációval megegyező mértékben nőjenek. Az egységes közszolgálati sztrájk végül elmaradt, mivel 2008. december 18-án megegyezés született a Sztrájkbizottság és a Kormány képviselői között. A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEF) és a Kormány néhány apróbb részletkérdés mellett a 13. havi fizetés megvonását kompenzáló kifizetésekről állapodtak meg. A 20 szakszervezet által megkötött megállapodást a PDSZ és a Munkástanácsok nem írták alá.

2009 októberében megállapodás született az Egységes Közszolgálati Sztrájkbizottság és a Kormány között. A megállapodás alapján a közszolgálatban dolgozók 2010-ben ismét keresetkiegészítésben részesülnek. A megállapodásban rögzítésre került az is, *hogy a szakszervezetek az Egységes Közszolgálati Sztrájkbizottság létrehozásakor megfogalmazott követeléseiket fenntartják, de azokról az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanácsban tárgyalnak tovább. A megállapodás teljesülésének a 3. pontban jelzett időpontjáig (2010. január és március) a Sztrájkbizottság, illetve a megállapodást aláíró szakszervezetek – az Egységes Közszolgálati Sztrájkbizottság által megfogalmazott és a 2008. december 18-án a felek által aláírt „Összefoglalóban” rögzített sztrájkkövetelések tekintetében – sztrájkot nem szerveznek, és sztrájkban nem vesznek részt. A felek e megállapodás teljesülését 2010. április 15-ig az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanácsban értékelik. A megállapodás minden pontjának teljesülésekor az Egységes Közszolgálati Sztrájkbizottság feloszlátja magát.*⁷⁸

⁷⁸ Pedagógusok Szakszervezete Online /www.pedagogusok.hu/. Megállapodás a Sztrájkbizottság és a Kormány között, 2009. október 18.

V. Vasutasokat érintő sztrájkok Magyarországon 1990–2010 között

1992. november 23. Kb. 25 ezer vasutas dolgozó részvételével 2 órás figyelmeztető sztrájk. A résztvevők célja a tömeges elbocsátások elkerülése, a vasútpolitika megváltoztatása, új közlekedéspolitikai koncepciók kidolgozása és az ezekhez szükséges pénzügyi feltételek megteremtése volt.

1994. december 8. Kb. 10 ezer fős, 2 órás figyelmeztető sztrájk az eredménytelen bértárgyalások miatt.

1995. április 20–23. Általános vasutassztrájk. 2588 vonat helyett csak 472 szállított utasokat. A 86 órás munkabeszüntetés nyomán a MÁV vezetése és a szakszervezetek megállapodtak az új kollektív szerződés tartalmában.

1999. január 4–8. A Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete (VDSZSZ) az egész országra kiterjedő részleges sztrájkot folytatott, mert a MÁV csak 16%-os béremelést ajánlott a szakszervezet által követelt 21%-kal szemben.

1999. december 20. A reprezentatív szakszervezetek 9 órás országos általános sztrájkot tartottak, mert a MÁV csak 8,5%-ot ígért a szakszervezetek által kért 14%-os béremelés helyett.

2000. január 10–12. 60 órás országos sztrájk zajlott, mert a feleknek előző év decembere óta nem sikerült megállapodniuk a béremelés mértékében.

2000. február 1–14. A kollektív szerződés megkötése és a béremelés volt a célja három vasutas-szakszervezet sztrájkjának. Február 14-én megszületett a megállapodás. Eszerint a MÁV az infláció mértékének és a GDP emelkedésének megfelelően emeli a béreket, és az étkezési hozzájárulást nettó 800 forintra növeli. A szakszervezetek vállalták, hogy a következő három évben nem sztrájkolnak.

2007. október 25. A Mozdonyvezetők Szakszervezete 2 órás figyelmeztető sztrájkot tartott a személyszállítás területén. Azt követelték, hogy a kormány vonja vissza a 21 szárnyvonal megszüntetésének tervét, illetve teljesítse a 2007. július 22-én kötött megállapodásban vállalt kötelezettségét.

2007. november 7. A VDSZSZ és a Vasutasok Szakszervezete (VSZ) 2 órás figyelmeztető sztrájkot tartott a szárnyvonalak bezárása ellen tiltakozva.

2007. november 21. A VDSZSZ és a VSZ újabb 6 órás sztrájkot tartott a szárnyvonalak bezárása miatt.

2008. február 1. A VDSZSZ meghirdette az ún. gördülő sztrájkot, és 9 órás munkabeszüntetést tartott. A szakszervezet azt követelte a munkáltatóktól, hogy a sztrájkban érintett három társaság (MÁV Zrt., MÁV-START Zrt., MÁV Gépészeti Zrt.) munkavállalói kapjanak fejenként nettó 250 ezer forintot a MÁV Cargo privatizációs bevételeiből, illetve – a tárgyévre már megajánlott 6,9% felett – további 10%-os, azaz összesen 16,9%-os bérfeljlesztést kér a kiszervezett

MÁV-társaságok (MÁV-START Zrt., MÁV-Trakció Zrt., MÁV Gépészet Zrt.) dolgozóinak.

„Gördülő sztrájk”: a VDSZSZ február 1-jétől határozatlan időre sztrájkot hirdetett a MÁV-START Zrt.-nél és a MÁV Gépészeti Zrt.-nél. Bejelentésük szerint február 1-jétől bármikor lehet sztrájk, amikor a munkatársak felhatalmazást kapnak erre, majd abbahagyják, és egy újabb bizonytalan időpontban folytatják a munkabeszünetést.

2008. február 4. A február 1-jei sztrájk folytatása.

2008. február 25. A gördülő sztrájk folytatása 9 órán keresztül.

2008. július 14. A februárban kezdődött gördülő sztrájk újabb felvonása.

A MÁV szerint a vasutasok 98%-a felvette a munkát. A vasúttársaság adatai alapján a nappali műszakban forgalomirányításban részt vevő 2549 munkatárs közül 2502 felvette a munkát, míg az éjszakai műszakban 1683 vasutas közül 1648 dolgozott. Július 14-én 10 óráig az 1243 vonatból 808, tehát a szerelvények 65%-a közlekedett.

2008. december 14–22. A gördülő sztrájk folytatása.

2009. május 8. Országos vasutassztrájk.

2009. október 19. A gördülő sztrájk folytatása üzemkezdettől, de reggel 9.00-kor felfüggesztették a munkabeszünetést.

2009. október 27. Öt vasúti szakszervezet délelőtt 10 és 12 óra között figyelemztető munkabeszünetést tartott.

2010. január 14. A VDSZSZ reggel 4.00 és 8.00 között szolidaritási sztrájkot hirdetett a BKV-sztrájjal kapcsolatban.

VI. A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat szerepe a munkaügyi konfliktusokban

Történeti visszatekintés

- 1840. XVI. tv. – gyáros-munkás, kereskedő-segéd közti panasz orvoslása
- 1851 – munkaadó-munkavállaló közti szolgálati viszonyból adódó „perlekedések” – lehetőség szerinti békés úton történő megoldás
- 1884. évi ipartörvény – békéltető bizottságok létrehozása
- 1907–1908 – a Magyar Jogászegyletben vita a munkásbíráskodás reformjáról
- 1900-as évek elején – a kollektív szerződések általánossá válnak; *paritásos bizottságok*

Munkaügyi konfliktusok okai

- kollektív munkaügyi viták
- kollektív szerződések megsértése
- munkarendváltozás, kiszervezések
- sztrájkok, munkabeszüntetések

Magyar helyzet 1989–2007

- 1989 elejétől 2007 végéig:
 - 572 (munkaügyi konfliktust rendezni kívánó) akció
 - 130 figyelmeztető sztrájk
 - 89 sztrájk
 - 7 szolidaritási sztrájk
 - 179 tüntetés (2006-ban 12, 2007-ben 28 utcai tüntetés)
- A sztrájkok száma csökken, egyéb akciók száma inkább nő

A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat (MKDSZ)⁷⁹

Az MKDSZ-t azért hívták életre 1996-ban, mert a munkaügyi viták során hosszadalmas bírósági eljárás jellemző, amelynek következtében az ítéletek aktualitásukat veszthetik. Szükség volt egy olyan intézményre, amely a munkaügyi konfliktusokat nem bírói úton képes rendezni. 1993–1996 között a szociális partnerek és a Kormány közösen dolgozta ki az MKDSZ felállításának tervét,

⁷⁹ Elérhető a Társadalmi Párbeszéd Központ honlapjáról. http://www.tpk.org.hu/engine.aspx?page=tpk_MKDSZ_A_szervezetrol

európai uniós (a társadalmi párbeszéd érdekében elnyerhető) PHARE-támogatással.

Jogszábeli háttérét a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény negyedik része adja, amely a munkaügyi vitákról rendelkezik. A törvény a kollektív munkaügyi vita (194. §) felmerülése esetén, amely a munkáltató és az üzemi tanács, illetve a munkáltató (a munkáltatói érdek-képviselési szervezet) és a szakszervezet között felmerült, jogvitának nem minősül – jogvita esetén a munkaügyi bíróság jár el –, munkaviszonnal összefüggő vita (kollektív), az érintett felek között egyeztető tárgyalást tesz lehetővé. Az egyeztetés a tárgyalást kezdeményező fél írásba foglalt álláspontjának a másik fél részére történő átadásával kezdődik. Az egyeztetés időtartama alatt, de legfeljebb hét napig a vita alapjául szolgáló intézkedést végrehajtani nem lehet, és a feleknek is tartózkodniuk kell az olyan tevékenységtől, amely a megállapodást veszélyeztetheti.

A *BH 2000. 223.* kimondja, hogy a törvény szerint a munkavállalók jogosultak a sztrájkot kötelezően megelőző egyeztetés kezdeményezésére. A szakszervezet alapszervezete, illetőleg annak választott tisztségviselőjeként az szb-titkár jogosult – az ügykörében eljárva – a munkavállalók képviselésére [1989. évi VII. tv. 1. § (1) bek., 2. § (1) bek. *b*) pont, (3) bek., Mt. 19. § (2) bek., 194. § (2) bek.].

Az Mt. eltérő szabályokat állapít meg a kollektív munkaügyi vita, illetve a munkaügyi jogvita rendezésére. A fent idézett szakasz a munkaügyi kapcsolatok keretében felmerülő érdekviták megoldását szolgálja, jelentős hangsúlyt helyezve a felek párbeszédre, egyeztető eljárására.

A vita többirányú lehet, így felmerülhet:

- a munkáltató és az üzemi tanács,
- a munkáltató és a szakszervezet,
- a munkáltatói érdek-képviselési szervezet és a szakszervezet között.

A felmerült viták köre igen széles lehet, adódhat a munkáltató gazdálkodásával, szociális, kulturális vagy egészségügyi kérdésekkel összefüggő területekről. A jogalkotó azért tartja szükségesnek a közvetlen párbeszédnek mint legegyszerűbb formának a beiktatását, mert a vita alapjául sokszor a munkavállalók nem kellő tájékozottsága, az információk hiánya szolgál.

A közvetítő eljárásról a törvény a 195. §-ban rendelkezik úgy, hogy a felek a konfliktus rendezése érdekében tőlük független, a konfliktusban nem érintett személy közvetítését vehetik igénybe. A közvetítőt a felek közösen kérik fel közreműködésre. Az egyeztetés időtartama alatt a közvetítő a felektől – az általa szükségesnek tartott mértékben – tájékoztatást, illetve adatszolgáltatást kérhet. Ekkor a határidő meghosszabbodhat. Az egyeztetés befejezésekor a közvetítő köteles az egyeztetés eredményét, illetve a felek álláspontját írásba foglalni és a felek részére átadni.

Az MKDSZ nem önálló jogi személyként, 2006. december 31-ig a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, majd a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal keretén belül, a Társadalmi Párbeszéd Központ részeként működik 2007. január 1-jétől, s a közvetítésben való igénybevételét a felek kérhetik. A szolgálat közreműködését lehet igényelni egyébként a békéltetés, a közvetítés és a döntőbíráskodás területén egyaránt. A közvetítők és döntőbírók pályázat alapján kerülnek kiválasztásra, ha megfelelnek az előírt szakmai feltételeknek. A nyilvántartásban szereplő szakemberek közül választhatnak a felek közvetítőt, akinek a munkájáért díjazást kell fizetni, valamint meg kell téríteni a szükséges és igazolt költségeit. A közvetítés, döntőbíráskodás alapvető célja a felek közötti konfliktus okainak feltárása, a megromlott kapcsolati rendszer átgondolása, a bizalom helyreállítása. A közvetítő a vitatott kérdésben döntési jogkörrel nem rendelkezik, csupán álláspontját fejt ki. Ennek elfogadása a felekre nézve nem kötelező.

Az MKDSZ közvetítőinek munkája elsősorban olyan kollektív munkaügyi vita esetén vehető igénybe, amikor még nem került sor peres eljárásra, demonstrációra, sztrájkra; sztrájk előtti egyeztetéskor; kollektív szerződés megalkotásakor, módosításakor, illetve döntőbíráskodást igénylő esetekben.

Jelenleg 49 magasan képzett közvetítő dolgozik az MKDSZ-nél. Tagjait, a közvetítőket és döntőbírókat az Országos Érdekegyeztető Tanács tagjai által delegált bizottság pályázat alapján választja ki, a tagok listáját ötévente meg kell újítani. Tevékenységüket minden foglalkoztatási jogviszonyban igénybe lehet venni.

Az elmúlt 13 év során a szolgálat tevékenysége iránt különösen az alábbi esetekben jelentkezett igény:

- kollektív munkaügyi viták rendezése érdekében;
- kollektív szerződés vitatott kérdéseinek tisztázása érdekében;
- csoportos létszámcsökkentést megelőző egyeztetések során;
- szakszervezet, üzemi tanács működését érintő vita esetén;
- tanácsadást, tájékoztatást igénylő esetekben.

Év	Közvetítés			Saját felajánlás közvetítésre		Döntő-bíráskodás
	Összesen	Megállapodás született	Megállapodás nem született	Összesen	Közvetítés indult	
1996	2	2	–	2	–	–
1997	8	8	–	14	1	–
1998	9	9	–	17	3	1
1999	12	11	1	9	–	–
2000	7	7	–	1	–	2
2001	5	5	–	6	–	1
2002	6	5	1	2	–	–
2003	10	10	–	9	2	–
2004	10	9	1	11	2	–
2005	3	3	–	11	2	–
2006	7	5	2	12	3	–
2007	8	7	1	15	2	1
Összesen	87	81	6	109	15	5
Megoszlás, %	100	93	7	100	14	100

Forrás: MKDSZ

2004 során *együttműködési megállapodások* születettek az MKDSZ és különböző érdek-képviselési szervek között.

Együttműködési megállapodást kötött az *Oktatásügyi Közvetítői Szolgálat (OKSZ)* és az MKDSZ az oktatásügy területén kialakuló viták, feszültségek, munkaügyi konfliktusok minél sikeresebb feloldása és a munkaügyi kapcsolatok kultúrájának fejlesztése végett, valamint a munkaügyi és egyéb viták békés eszközökkel történő megoldási módszerei terjesztése érdekében. Ennek során a kölcsönös információátadáson és tájékoztatáson túl az OKSZ ajánlja az őt megkereső felek számára, hogy kollektív munkaügyi viták, e tárgyú konfliktusaik megelőzése, illetve megoldása érdekében vegyék igénybe az MKDSZ közreműködését, és ezt ajánlják az érdekkörükbe tartozó szervezeteiknek is. Az MKDSZ tevékenysége során azon oktatási vagy oktatással foglalkozó intézmények, munkavállalói képviseltek, fenntartók számára, melyek nem csupán munkaügyi vitás kérdések megoldása előtt állnak, hanem oktatásügyi vitákat kell megoldaniuk, ajánlja az OKSZ szolgáltatásait.

Együttműködési megállapodást kötött a *Helyiipari és Városgazdasági Dolgozók Szakszervezete 2000 (HVDSZ 2000)* és az MKDSZ. Az együttműködés célja a munkaügyi kapcsolatokban megmutatkozó feszültségek feloldása, a munkaügyi viták lehetőség szerint békés eszközökkel történő megoldása a településüzemeltetés és kommunális szolgáltatás, egyes helyiipari tevékenységek, valamint a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása területén.

Továbbá a munkaügyi kapcsolatok kultúrájának fejlesztése végett, valamint a munkaügyi viták békés eszközökkel történő megoldási módszerei terjeszté-

se érdekében az MKDSZ a *Vízügyi Közszolgáltatási Dolgozók Szakszervezeti Szövetségével (VKDSZ)*, a *Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezetével (MKKSZ)*, a *Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetségével (VDSZSZ)*, a *VASAS Szakszervezeti Szövetséggel*, a *Munkaadók és Gyárparosok Országos Szövetségével (MGYOSZ)*, valamint a *Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségével (VOSZ)* kötött együttműködési megállapodást.

Az MKDSZ 1996-os megalakulása óta az *Egyesült Államok Szövetségi Békéltetői és Közvetítői Szolgálata (FMCS)* és az MKDSZ szoros együttműködési kapcsolatot tart fenn egymással. Az évek során az MKDSZ és az FMCS számos olyan közös tevékenységben vett részt, mint például képzések, konferenciák és konzultációk, azzal a céllal, hogy országaikban javítsák a munkaügyi közvetítői szolgáltatások színvonalát. Magyarország 2004. májusi európai uniós csatlakozása fényében, és elismerve az MKDSZ mint vezető kormányzati vitamegoldó szolgáltató szerepét a régióban, az MKDSZ és az FMCS úgy ítélte meg, hogy kölcsönös érdekük egy „Megállapodási Emlékeztető” aláírása, amelynek átfogó célja mindkét szervezet általános hatékonyságának és helyzetének javítása.

A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat 2007. évi tevékenysége⁸⁰

2007-ben az MKDSZ három regionális képvisellettal rendelkezik (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Dél-Alföld).

Felajánlások és közvetítések

2007-ben az MKDSZ *16 olyan munkaügyi konfliktust észlelt*, amelyek feloldása érdekében felajánlotta segítségét az érintett feleknek. *A 16 felajánlás nyomán közvetítésre 4 esetben került sor, 7 esetben pedig tanácsadásra nyílt alkalom.* Az év során ennél több, összesen 8 közvetítés volt, mivel több ízben közvetlenül a vitában érintett felek keresték meg a szolgálatot. (A fentiekén kívül egy esetben – a Munka Törvénykönyve vonatkozó rendelkezése alapján – döntőbíráskodás történt a felek felkérése nyomán.)

A közvetítések eredményeképpen 7 esetben született megállapodás a felek között, azaz a mediáció – egy eset kivételével – eredményesnek bizonyult.

Szakmai tanácsadások

Felismerve, hogy a konfliktusba torkolló és ismertté vált munkaügyi viták száma nem különösebben nagy, a szolgálat egyre nagyobb súlyt helyezett a profiljába illeszkedő tanácsadási tevékenységre. A tapasztalat az, hogy erre számotvető igény van szakszervezeti és munkaadói részről egyaránt.

2007-ben *20 esetben kérték fel hivatalosan, írásos formában a közvetítőket tanácsadási tevékenység ellátására.* Ez több mint kétszerese az előző évben regisztrált tanács-

⁸⁰ Forrás: Országos Érdekegyeztető Tanács számára készített tájékoztató, 2007.

adási esetszámnak. A telefonon vagy személyesen történt kapcsolatfelvételek és tanácsadáskérések száma több tucat.

Ilyen igények mind a munkáltatók, mind a szakszervezetek, mind pedig az üzemi tanácsok részéről folyamatosan érkeztek. A témák változatosak: a menedzsmentek főleg egyes intézkedéstervezetek előzetes véleményezésében igényeltek konzultációt, a szakszervezetek a jogszabályokban vagy kollektív szerződésben rögzített jogosítványaik érvényesítésének lehetőségei kapcsán kértek tanácsot, az üzemi tanácsok pedig a participációs (részvételi) szerepük tartalommal való kitöltése érdekében keresték meg a szolgálatot.

A tanácsadások másik része a szociális partnerekkel közösen szervezett, lehetőség szerint széles nyilvánosság részére megrendezett programok révén valósult meg. A konzultációk döntő része vidéki városokban került megtartásra, annak érdekében, hogy a szolgálat eljusson mindazokhoz, akiknek nincs módjuk élő, napi kapcsolatban lenni a munka világában meghatározó szerepet betöltő szervezetekkel, illetve személyiségekkel.

Nemzetközi kapcsolatok

2007 szeptemberében Bécsben került megrendezésre az *1. Európai Mediációs Konferencia*, amelyen – más hazai mediációs intézmény mellett – az MKDSZ is képviseltette magát. A konferencia fontos eseménye volt egy új nemzetközi szervezet létrehozása. A *Kezdeményezés az Európai Mediációs Hálózat* létrehozásának (European Mediation Network Initiative – EMNI) fő célja a mediációs szervezetek közötti együttműködés kiépítése és erősítése. Az MKDSZ – az FSZH hozzájárulásával – felvételt nyert az EMNI tagszervezetei sorába.

A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat 2008. évi tevékenysége⁸¹

A közvetítések és döntőbíráskodások száma továbbra sem magas. Ugyanakkor a szolgálat szakembereinek közreműködése nyomán számos nagy horderejű konfliktus rendeződött. Az MKDSZ *munkaügyi vitákat nyomon követő tevékenysége is számottevő*, hiszen a nyilvánosságra került valamennyi olyan esetben, amelynél a vita tárgya kimondottan munkaügyi jellegű volt, maga a szervezet kereste meg a feleket, és ajánlotta fel segítségét.

A közvetítések mellett a szolgálat tevékenységi körébe tartozik *a tanácsadói tevékenység* is. Felismerve azt a körülményt, hogy a konfliktusba torkolló és ismertté vált munkaügyi viták száma nem különösebben magas, a szolgálat *egyre nagyobb súlyt helyez a profiljába illeszkedő – azaz a munkaügyi kapcsolatok színvonalának emelésére irányuló törekvések erősítésére, a konfliktusok megelőzésére irányuló – tanácsadási tevékenységekre.*

⁸¹ Forrás: Országos Érdekegyeztető Tanács számára készített tájékoztató, 2008.

Készült az ETO-Print Nyomdaipari Kft.-ben
Felelős vezető: Magyar Árpádné