

XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció

Quo vadis sztrájkjog?

– Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról

Ajtay-Horváth Viola

V. évfolyam, jogász szak

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Konzulens: Dr. Lehoczky Dr. Kollonay Csilla egyetemi tanár

Budapest 2012.

Tartalomjegyzék

1.	Bevezetés.....	3
2.	A sztrájkjog fogalma és helye az alapjogok között.....	5
3.	A sztrájkjog határai a nemzetközi dokumentumok viszonylatában	6
3.1.	Az Alkotmány, illetve az Alaptörvény sztrájkfelfogása	9
3.2.	Az Alkotmánybíróság gyakorlata a sztrájkjog korlátozásáról	10
4.	A sztrájkjog szabályozása a közszükségletet ellátó munkáltatók esetében.....	11
4.1.	A módosítás előtti szabályozás lényege és gyakorlata	13
4.2.	A törvénymódosítás indokoltsága	17
4.3.	Szakmai vita a szabályozásról	18
5.	Az új törvényi szabályozás koncepciója	19
6.	A még elégséges szolgáltatás megállapítására vonatkozó bírói gyakorlat.....	21
6.1.	A bíróságok oldalán megjelenő problémák.....	22
6.2.	A szakszervezetek részéről felmerülő hibák	25
6.3.	Következtetések	27
7.	Az ágazati törvényekben rögzített szolgáltatás mértéke	28
8.	A munkáltató harmadik személyekkel szemben fennálló felelőssége	29
9.	Az új szabályozás a nemzetközi elvárások tükrében	31
10.	Megoldási javaslatok <i>de lege ferenda</i>	32
11.	Összegzés	36
12.	Felhasznált irodalom és joganyagok	38

1. Bevezetés

A sztrájk története sajátos utat járt be, a teljes tiltástól és a büntetőjogi szankcionálástól kezdve a túrésen keresztül vívta ki alapjogként való deklarálását.¹ Magyarországon – a rendszerváltás közeledtével hirtelen fellobbant sztrájktevékenység hatására – már röviddel a rendszerváltozás előtt szükségesnek látszott törvényben kodifikálni a sztrájkjog szabályait, és mintegy fél éves társadalmi vita lezárásaként megszületett a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztv.).

A számok azt mutatják, hogy az Sztv. megalkotása óta a sztrájkok nagy részét az alapvető szolgáltatást ellátó munkáltatók körében szervezik.² Ennek többek között az az oka, hogy a munkavállalók hagyományosan jól szervezettek a közlekedési vállalatoknál, az egészségügyi és oktatási intézményeknél, valamint érdekérvényesítésük a – nem tulajdonos munkáltatóval szemben – nehezebb, más jellegű nyomásgyakorlást igényel. Mindezek alapján a munkabeszüntetés szabályozásának kérdései körében az alapvető szolgáltatást ellátó munkavállalók sztrájkhoz való jogának szabályozása és annak gyakorlása kulcsfontosságú.

2010 decemberében hatályba lépett az Sztv. első jelentős módosítása, mely részletezte és egyben szigorította a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályokat az alapvető közszolgáltatást végző munkáltatók esetében.³ Ehhez kapcsolódóan a jogalkotó eljárási szabályokat határozott meg, továbbá a még elégséges szolgáltatás teljesítésének elmulasztását jogellenességi okként rögzítette.⁴

Míg a munkáltatói szövetségek szükségesnek tartották a változásokat és örömmel fogadták a módosítást, a munkavállalói érdekképviselők teljes mértékben elutasítón fogadták. Szerintük a törvénymódosítás „béklyót kötött a szakszervezetekre” és véleményük szerint a 22 éves sztrájktörvény megfelelően betöltötte a szerepét.⁵ Ez az utóbbi álláspont figyelmen kívül hagyja, hogy a magyar sztrájkjogi szabályozás hézagai jogalkalmazási problémákat generáltak a törvény megalkotása óta, javarészt annak köszönhetően, hogy az

¹ A sztrájkjog szabályozásának korai történetére lásd: Lőrincz Ernő: A munkaviszonyok szabályozása Magyarországon a kapitalizmus kezdetétől az első világháború végéig, 1840-1918, Akadémiai Kiadó, Budapest (a továbbiakban: Bp.), 1974. 214-250. oldal (a továbbiakban: o.)

² Berki Erzsébet: Illúziók és kiábrándulások. Sztrájkok és más direkt akciók 2008-ban. In Érdekképviselő felsőfokon. Szakszervezeti tisztségviselők gyakorlati kézikönyve, Raabe, Bp., 2009. február 4.24. fejezet 1-26. old. 1989 és 2008 között négy nagy ágazatban szervezték a sztrájkok 77 %-át. Ebből az ipari szektor 29 %-os, az oktatás és kulturális szféra 18 %-os, a közlekedési ágazat 15 %-os, valamint az egészségügy 12 %-os arányt képviselt.

³ Sztv. 4. § (3) bekezdése

⁴ Sztv. 4. § (4) bekezdése, illetve a 3 § (1) bekezdés a) pontja.

⁵ „A sztrájktörvény ellehetetleníti a munkabeszüntetést”, forrás: MTI 2011.07.14. http://hvg.hu/itthon/20110714_szakszervezetek_sztrajktorveny (2012.10.06.)

1980-as évek végének rendszerváltó légkörében született sztrájk törvény, a túlzott megszorításokat elkerülendő és a lehetőségek szerinti liberális szabályozásra törekedve, egy sor kérdést nyitva hagyott.⁶ A törvény módosítása – több próbálkozás ellenére – valójában a szükséges parlamenti kétharmados többség hiányában hiúsult meg.⁷

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a lakosság egészét érintő alapvető jogok védelmében – úgy foglalt állást, hogy a sztrájk jog teljes felülvizsgálatára van szükség Magyarországon.⁸ Azonban álláspontom szerint a törvenymódosítás az országgyűlési biztos által szükségesnek tartott átfogó felülvizsgálatot nem valósította meg, továbbra is szükséges lenne annak koncepcionális újragondolása. Sőt, kifejezetten a módosítás fókuszában álló, még elégséges szolgáltatás megítélése legalább annyi új kérdést vet fel, mint a módosítás előtti rendelkezések.

A dolgozat célja e kérdések és ellentmondások feltárása annak érdekében, hogy rávilágítson a hazai sztrájk jogi szabályozás kritikus pontjaira, különösképpen a minimális szolgáltatás gyakorlatban felmerülő nehézségeire. Elméleti alapvetésként a dolgozat a sztrájk jog korlátozhatóságából indul ki, melyet a nemzetközi szervezetek dokumentumai, az ezekhez kapcsolódó esetjog, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján vizsgál. Ezt követi a magyar sztrájk jogi szabályozás és gyakorlatának elemzése az Sztv. hatályba lépésétől napjainkig kiemelve azokat a kritikus pontokat, amelyek a minimális szolgáltatásra vonatkozó szabályok módosításának indokául szolgáltak. Az elemzés elsősorban a hazai bírói gyakorlat, valamint az eltérő szakirodalmi álláspontok vizsgálatán alapul. A 2010. decembere után a sztrájk gyakorlati kivitelezésével jelentkező nehézségeket problémakörönként rendszerezve a Fővárosi Munkaügyi Bíróság, illetve a Fővárosi Törvényszék gyakorlata alapján világítja meg a dolgozat, kiegészítve a gyakornoki idő alatt szerzett tapasztalataimmal.⁹

Ezek alapján egyrészt arra keresem a választ, hogy valóban szükség volt-e a még elégséges szolgáltatást érintő módosításra, valamint hogyan értékelhető az új szabályrendszer a sztrájk jog gyakorlati megvalósulása tükrében? Másrészt a nemzetközi standardok alapján azt vizsgálom, hogy a hazai szabályozás mennyiben felel meg ezeknek az elvárásoknak. A megfogalmazottak alapján *de lege ferenda* javaslatokat teszek arra nézve, hogy hogyan lehetne a nemzetközi követelmények és a magyar jellegzetességek figyelembevételével olyan szabályozást kialakítani, mely mindkét oldal számára megfelelőbb lenne.

⁶ Témánk mellett elsősorban a közszférában dolgozók a munkáltatóként tárgyaló fél személye, egyes csoportokra vonatkozó differenciálatlan sztrájktilalom, továbbá az egyeztetési szabályokra vonatkozó elnagyolt rendelkezések emelhetők ki.

⁷ Alkotmány 70/C. § (3) bekezdés

⁸ AJBH Közlemény 2010. 11. 08: A sztrájk törvény pontosításáról, AJB-6614/2010.

⁹ Gyakornoki időmet 2011-ben töltöttem a Fővárosi Munkaügyi Bíróságon.

2. A sztrájkjog fogalma és helye az alapjogok között

A sztrájkhoz való jogot az alapjogok rendszerében a második generációként ismert gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz sorolják. Az első generációs személyi-és politikai szabadságjogokkal szemben elhatárolási ismérvként rendszerint az állam aktív szerepvállalása szerepel.¹⁰

A témával foglalkozó szerzők szerint a másik jellegzetes elhatárolási ismerv, hogy a politikai és polgári szabadságjogok kikényszerítése közvetlen bírói úton lehetséges, és gyakorlati érvényre juttatásukhoz kisebb anyagi ráfordítás szükséges. A szociális jogok megvalósulása ezzel ellentétben – éppen az állam aktív szerepvállalásának szükségessége folytán – nagyban függ az adott állam teherbíró képességétől. Megjegyzendő, hogy az anyagi ráfordításon alapuló elválasztás viszonylagos, ugyanis az első generációs jogok érvényesüléséhez is szükséges anyagi ráfordítás (például a bírói jogvédelem és a tisztességes eljárás, a választójog mind megfelelő infrastruktúrát igényel), míg a második generációs jogoknál sincs mindig szükség ráfordításokra és tipikusan ilyen a sztrájkjog.¹¹

Az alapjogok két generációja közti szoros kapcsolatot húzza alá az is, hogy a szociális jogok rendszerében a sztrájkjog kialakulása a szakszervezetek megjelenéséhez köthető, a szakszervezetek létrejötte és elismerése viszont a szabad szervezkedési jog deklarálásán alapult. Eltávolította azonban a munkásszervezeteket a klasszikus szervezkedési jogtól az, hogy céljuk a munkaadókkal való kollektív tárgyalás és alku volt, amely a szerződési szabadság XIX. századi gondolatával ellentétben állt. Azaz, egy „klasszikus”, első generációs jog került összeütközésbe egy a későbbiekben, „második generációs”-ként elismert joggal, természetes volt tehát a korabeli jogrend ellenséges kezdeti reagálása, és az, hogy mint „alapjog” csak a XX. század közepére nyerhetett elismerést.

Megegyezés hiányában, olykor a reménytelen elkeseredés jeleként nyúltak a szervezett munkások a sztrájk fegyveréhez. A nyomásgyakorlásnak ez az erőteljes, a tulajdon és a szerződés szabadságának alapvető elvével merőben ellentétes eszköze kezdetben éles – büntetőjogi eszközökkel is történő – tiltást váltott ki, és mások alapvető jogaival való ütközésből ma is következik ultima ratio jellege.

Mindebből következő eltérést jelent továbbá az elsődleges szabadságokhoz – így a leginkább hasonló gyülekezési joghoz – képest, hogy e jog szélesebb körben korlátozható és

¹⁰ Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok, Osiris Kiadó, Bp. 2005. 252-254. o.

¹¹ Lehoczkyné Kollonay Csilla: Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban. In Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 277-296. o.

akár el is vonható, s mindig célhoz kötötten érvényesül.¹² Ez a megközelítés azonban még nem jelent egyértelmű elhatárolási ismérvet, hiszen különleges jogrend idején rendkívül szűk kivétellel az alapjogok is korlátozhatóak vagy akár fel is függeszthetőek. A különbség inkább abban rejlik, hogy a jogalkotónak szélesebbkörű lehetősége van a sztrájkjog határainak megvonására.¹³

A sztrájkjog tehát nem tekinthető tipikus „második generációs” szociális jognak, mivel vannak olyan jellemzői, melyek az első generációs szabadságjogokkal, így a gyülekezéshez és az egyesüléshez, illetve egyesek szerint a véleménynyilvánításhoz való joggal rokonságot mutat.¹⁴ A klasszikus polgári és politikai szabadság jogokhoz képest azonban tartalma speciális: gazdasági és szociális érdekérvényesítésre irányul, és azon keresztül fejt ki nyomásgyakorló erejét, hogy (gazdasági vagy más) sérelmet okoz.

3. A sztrájkjog határai a nemzetközi dokumentumok viszonylatában

Az alkotmányos jogok világában alapvető kérdés a jogok kollíziójának feloldása, azaz, hogy milyen elvek, értékek, célok határozzák meg a jogok közti hierarchiát, mely iránymutatásul szolgál a jogalkotó számára. Hol kell arányosan meghúzni a sztrájkhoz való jog érvényesítésének határait? A kérdést nehezíti, hogy az alapvető szabadságjogokkal szemben nem a személyeknek az állammal szembeni védelmét garantálja, hanem magánfelek közti viszonyba avatkozik be. Ebből következő elvárás a jogalkotóval szemben a nagyfokú körültekintés és a beavatkozás minimálisra szorítása.

A sztrájkjog korlátozásának lehetősége nemzetközi, európai és európai uniós szinten vizsgálható. A terjedelmi korlátokra tekintettel a dolgozat az általános jellegű nemzetközi munkajogi normák közül a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO), a regionális jellegű dokumentumok közül az Európai Szociális Karta¹⁵(az 1961-es dokumentum helyébe lépő 1996-os, továbbiakban: Karta) szabályozásával foglalkozik.¹⁶

¹² A munkahely vagy a munkáltató székhelye környékén tartott demonstráció, „picketing” gyakran a sztrájk kísérője vagy helyettesítője.

¹³ Az értelmezett Alkotmány, szerk. Holló András-Balogh Zsolt, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft. Bp., 2009. 943. o.

¹⁴ Rácz Zoltán: A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében. In Publicationes Universitatis Miskolcensis, Tomus XXX/2. 2012. 570. o.

¹⁵ Az 1961-es egyezményt fokozatosan felváltja az 1996-ban elfogadott Módosított Szociális Karta, a dolgozat ez utóbbit veszi alapul.

¹⁶ Ezekén túlmenően az 1966-ban elfogadott Gazdasági, Szociális, és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, 1950-ben Rómában kelt egyezmény, az Európai Unió elsődleges és másodlagos joga, (beleértve az Alapjogi Kartát) tartalmaz a sztrájkjogot főleg közvetve érintő rendelkezést, a minimális szolgáltatás azonban nem tárgyuk.

Az ILO egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú, illetve a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. számú egyezményei közvetlenül nem nevesítik a sztrájkjogosultságot, az ILO esetjoga alapján azonban ezekbe beleértendő a munkavállalók sztrájkjoga, mint alapvető munkavállalói jog.¹⁷ Az ILO ajánlást dolgozott ki a sztrájk fogalmára, melynek értelmében nemcsak a szakszervezeteket, hanem a munkavállalók csoportját is megilleti a munkaharchoz való jog.¹⁸

Az ILO Egyesülési Szabadság Bizottságának (a továbbiakban: ILO Bizottsága) alapelve, hogy a sztrájkjog általános tiltása csak akut nemzeti veszélyhelyzet esetén vezethető be és csak korlátozott időtartam erejéig.¹⁹ A sztrájkjog felfüggesztéséről való döntés azonban nem a kormányt illeti meg, hanem egy olyan független szervet, mely az érintett felek számára is elfogadható.²⁰ Az ILO Bizottságának esetjogában két szinten jelenik meg a sztrájkjog tiltásának, vagy korlátozásának lehetősége: egyrészt azon állami alkalmazottak vonatkozásában, akik az állam nevében közhatalmat gyakorolnak, másrészt a szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatások körében. Alapvető követelmény mind az ILO Bizottsága, mind a Karta gyakorlatában, hogy a sztrájkjog kompenzálásképpen hatékony érdekérvényesítési mechanizmust kell biztosítania az államnak azok részére, akik ki vannak zárva a sztrájk gyakorlásából.²¹ Már itt megjegyzendő, hogy ezt a kritériumot hazánk nem teljesíti az állami szférában dolgozók esetében, ezért a Szociális Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Karta Bizottsága) több alkalommal is megállapította, hogy a hazai jogi szabályozás nem felel meg a 6. cikk (4) bekezdésének.²²

Az ILO Bizottságának értelmezése szerint azok a szolgáltatások minősülnek szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásoknak, amelyek hiánya veszélyeztetheti a társadalom egészségének, vagy egy részének az életét, személyes biztonságát, vagy egészségét.²³ Az absztrakt megfogalmazásból következik, hogy az ország adottságainak és a társadalom jellemzőinek megfelelően eltérő, hogy mi minősül alapvető szolgáltatásnak. Az ILO Bizottsága a szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatások körébe sorolja a rendőrség, a fegyveres erők és a tűzoltók munkáját, a börtönök ellátását, a kórházi ellátásokat, az

¹⁷ Az ILO a 87. számú egyezmény 3. és 10. cikkéből vezette le a sztrájkhoz való jogot.

¹⁸ Tóth Ferenc: A munkaügyi kapcsolatok nemzetközi szabályozása. In Tóth Ferenc: Munkaügyi kapcsolatok rendszere és fejlődése. Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008. 396. o.

¹⁹ Freedom of Association Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (a továbbiakban: Digest), International Labour Office Geneva, 2006. para 570.

²⁰ Digest 2006. para 571.

²¹ Digest 2006. para 595.

²² Conclusion XVIII-1 Volume 1, 10/31/2006 Conclusion XVII-2 Volume 06/30/2005, Conclusion XVI-2 Volume 1, 06/30/2004.

²³ Digest 2006. para 576.

elektromos szektort, a vízellátást, a telefonszolgáltatásokat, az iskolák ellátását és a légi közlekedés ellenőrzését.²⁴ Ennek azért van jelentősége, mert ezekben a szektorokban akár a teljes sztrájktilalom is jogszerűnek ismerhető el. Ez a fordulat megfeleltethető a magyar Sztv. 3. § (2)-(3) bekezdéseinek, mely meghatározza, hogy mely esetekben kizárt a munkabeszüntetés jogának gyakorlása. Ezzel szemben nem minősül szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásnak például általában véve a közlekedés, a vasúti és városi közlekedés, az oktatás, az élelmiszer ellátás és forgalmazás.²⁵ A fő különbség az előbbi csoporthoz képest, hogy itt nem lehet a sztrájkjog gyakorlását teljesen kizárni, hanem főszabályként csak korlátozni a minimális ellátás meghatározásával. Egyedül akkor van lehetőség a joggyakorlás kizárására, ha a munkamegtagadás túllép egy bizonyos időtartamot vagy mértéket, amely már veszélyezteti a társadalom életét, személyes biztonságát vagy egészségét, és amely innentől kezdve megalapozza a szigorú értelemben vett szolgáltatásokra vonatkozó szabály alkalmazását.²⁶

A Karta 6. cikkében a kollektív tárgyalásokhoz való jog körében, annak (4) bekezdésében nevesíti a „kollektív akcióhoz való jogot”, amely elsősorban a sztrájkjogot jelenti, de annál szélesebben értelmezendő.

A Karta G cikke általános jelleggel rendelkezik a jogok korlátozásának lehetőségéről. Főszabály szerint a jogok és alapelvek tényleges megvalósítása és gyakorlati alkalmazása során csak olyan korlátozás, vagy megszorítás megengedett, melyet a Karta kifejezetten lehetővé tesz és a korlátozás oka kizárólag a Kartában meghatározott cél lehet. Ennek hiányában csak akkor megengedett a korlátozás, ha az jogszabályban rögzített és egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságjogainak vagy a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közérkölcös védelmében szükséges.²⁷ Az esetjog fényében az alapvető szolgáltatást ellátó munkavállalók körében is elvárás a személyi kör szerinti differenciált szabályozás, valamint a felek közti párbeszéd elősegítése.²⁸

²⁴ Gernigon, Bernard: Working Paper No. 2: Labour relations in the public and para-public sector, International Labour Office, Geneva, 2007. 22. o.

²⁵ Digest 2006. para 587.

²⁶ Digest 2006. para 591.

²⁷ V. rész G cikkely

²⁸ Conclusion XII – 1, Conclusion XIII – 1, Conclusion XIII – 3.

3.1. Az Alkotmány, illetve az Alaptörvény sztrájkfelfogása

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/C. § (1) bekezdése a szakszervezeti szervezkedés jogát deklarálta, melynek alapján: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson, vagy ahhoz csatlakozzon.”* Ugyanezen szakasz második bekezdése pedig a sztrájk kapcsán rögzítette, hogy: *„A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni”*. Az Alkotmány ilyen szövegezése és szerkesztése nyitva hagyta a szakszervezeti szervezkedés és a sztrájkhoz való jog kapcsolatának kérdését. Ezzel látszólag ellentétben az Sztv. 1. § (1) bekezdése világosan a dolgozókat teszi a jogosultság alanyává, és csak a szolidaritási sztrájkot köti szakszervezeti kezdeményezéshez. A nyelvtani többes szám használata („dolgozókat”) egyértelművé teszi, hogy a sztrájk kollektívan gyakorolható jog, s az egyszemélyes sztrájkot jogellenesnek minősíti a joggyakorlat, míg a dolgozók kezdeményezésén alapuló jogszerűnek ismeri el.²⁹

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény XVII. cikkének (2) bekezdése rendelkezik a munkabeszüntetés jogáról a kollektív tárgyaláshoz, valamint kollektív szerződéskötéshez való jogosultság mellett.³⁰ A munkabeszüntetés kifejezés a bírói gyakorlat alapján az egyéni sztrájk lehetővé tételét sugallná, azonban a munkavállalók többes számú megnevezése alapján, valamint az Sztv. értelmezésével összhangban továbbra is irányadó, hogy olyan közösen gyakorolható jogról van szó, mely a munkavállalókat, mint individuumokat kollektíven illeti meg.³¹

²⁹ Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.998./1995. sz.

³⁰ Lényeges változás, hogy megszűnt az Sztv. kétharmados jellege.

³¹ Rácz Zoltán idézett mű (a továbbiakban: i.m.): 570. o.

3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a sztrájkjog korlátozásáról

A magyar szabályozás kapcsán az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) több határozatában is elemezte a sztrájkjog gyakorlásának korlátait. Az AB egyik korai, a 673/B/1990. számú alkotmánybírósági határozatában (a továbbiakban: ABH) az igazságügyi dolgozók sztrájkjogának tiltása kapcsán kifejtette hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése lehetőséget teremt a sztrájkjog korlátozására, azzal, hogy annak gyakorlását a törvényi szabályozás keretei közé szorítja. Az AB a szükségességi - arányossági tesztre utalással jelölte ki a jog korlátozásának határait, hozzátéve, hogy alapvető jog lényeges tartalma törvényi korlátozásnak nem vethető alá.³² Az AB ugyanezen határozatában azt is kifejtette, hogy az igazságszolgáltatási szervek sztrájkjogának tiltása nem a jog tartalmának, hanem a jogosultak személyi körének korlátozását jelenti. Álláspontom szerint – az alapvető emberi jogok univerzalitásának és oszthatatlanságának elvéből kiindulva – nehezen értelmezhető, hogy egy alanyi kör vonatkozásában a jog elvonása miért nem érinti a jog tartalmát.

A 88/B/1999. számú ABH ezzel a felfogással ellentétben áll. A határozat kifejti, hogy a sztrájkjog olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezéseinél fogva törvény által korlátozottan gyakorolható, azonban mivel a sztrájk nem alanyi jogi természetű alapvető jog, ezért nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének védelme alatt. Ebből az következik, hogy az 1990-ben született határozattal ellentétben nem a szükségességi - arányossági tesztet kell alkalmazni e sajátos alkotmányos jog esetében. Az Alkotmány által szabályozott jog lévén azonban a szélesebb körű jogkorlátozás esetén is be kell tartania a jogalkotónak bizonyos alkotmányos feltételeket.

A témánk szempontjából relevanciával bíró legutóbbi, a 30/2012. számú ABH, rámutatott a sztrájkjog alkotmányjogi minősítése körüli ellentmondásos gyakorlatra. A többségi álláspont szerint nincs érdemi különbség az Alkotmány és az Alaptörvény sztrájkszabályozása között. Ennek megfelelően az AB a sztrájkjogra vonatkozó eddigi gyakorlatát és a szükségességi-arányosság teszt alkalmazását fenntartotta, továbbá nem tartotta alaptörvény-ellenesnek azt, hogy az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában és nem törvényi szinten rögzítettek a sztrájkjog gyakorlására vonatkozó megszorító feltételek. A párhuzamos indokolás azt az elgondolkodtató kérdést feszegeti, hogy mennyiben vizsgálhatja hivatalból az AB a magyar szabályozás nemzetközi elvárásoknak való megfelelését. Kovács Péter alkotmánybíró

³² Alkotmány 8. § (2) bekezdése

párhuzamos indokolása utal arra, hogy a magyar Sztv. államigazgatási szervekre vonatkozó sztrájkjogi rendelkezése nem felel meg a nemzetközi standardoknak. A különvélemények és a többségi álláspont közti lényegi ellentét a sztrájkjog alapjogi mivolta körül bontakozott ki, hiszen ennek az előkérdésnek az eldöntése önmagában meghatározná, hogy milyen szintű normában kell a korlátozást kodifikálni.

Dr. Kiss László különvéleménye sommásan értékelte az AB eddigi ellentmondó gyakorlatát a sztrájkjog alkotmányjogi megítélését illetően. Az AB ugyanis a sztrájkjogot széleskörű korlátozhatósága és teljes kizárhatósága miatt inkább „egyszerű” alkotmányos jognak tekinti, viszont a korlátozás célját is megvizsgálja, amely csak az alapvető jogoknál releváns, mivel az alkotmányos jogoknál az ésszerűségi teszt alkalmazása elegendő lenne, s ez a logika dogmatikai ellentmondást teremt.

A fentiek alapján úgy vélem, hogy a részletes törvényi szintű szabályozás a folyamatos módosítási kényszer miatt kivitelezhetetlen lenne. Ennek alapján osztom a többségi álláspont azon részét, amely szerint nem lehet mindent részleteiben törvényi szinten szabályozni, azonban az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához követelmény a törvényi szint. Itt azonban a többségi indoklás nem vette kellő súllyal figyelembe azt, hogy a sztrájk feltételeinek rögzítése is jelentős korlátozást jelenthet. E logika mentén megítélésem szerint a sztrájkjog alkotmányos jognak tekintendő.

4. A sztrájkjog szabályozása a közszükségletet ellátó munkáltatók esetében

Az alapvető közszolgáltatást ellátó munkáltatók esetében a beavatkozás jogalapját és speciális jellegét az adja, hogy a sztrájkjog gyakorlása ebben az alanyi körben két szférát is érint: egyrészt a munkáltató-munkavállaló közti munkajogviszonyt, ez a horizontális szint, másrészt a sztrájkoló munkavállalók munkáltatója és a lakosság közti viszonyt, ami a vertikális vonal.³³ Az elégséges szolgáltatás szempontjából ez utóbbi viszony megítélése releváns. A vertikális szálon ugyanis a magánjogi szereplők egymásközti viszonyát kibővíti a polgárok alapjogainak érintettsége és az állam ezzel kapcsolatos felelőssége, amely megalapozza a szigorúbb, részletesebb szabályozást.

Ebből az okból kifolyólag a különböző országok szabályozása speciális garanciákkal igyekszik biztosítani a szolgáltatásokhoz való hozzáférést a sztrájk ideje alatt. Három elméleti modell létezik, melynek – egy skálán elhelyezve – egyik szélső pontja Németországban honosodott meg. Ennek lényege, hogy a speciális szabályok mellőzésével a minimum

³³ Zemplényi Adrienne (szerk.) Sztrájkjogi projekt In ÁJOB Projektfüzetek, Budapest OBH, 2010/4. 11-15. o.

szolgáltatások meghatározása teljes mértékben a jelentősebb szakszervezetek önszabályozási kompetenciájába tartozik.³⁴ A skála másik végén a Spanyolországra és néhány ágazat tekintetében Franciaországra jellemző modell áll, ahol végrehajtási rendeletekre bízzák a minimális szolgáltatás szintjének meghatározását. A köztes megoldások is két irányba mutatnak. Az egyik esetben ugyanis csak akkor alkalmaznak megszorító szabályokat, ha a sztrájk veszélyhelyzetet eredményez, ez a megoldás jellemző az Amerikai Egyesült Államokra és az Egyesült Királyságra. A másik középúti módszer Belgiumban és Kanadában honosodott meg, ahol vegyesen alkalmazzák az autonómián alapuló és az eltérést nem engedő hatósági szabályokat.

Ez utóbbi vegyes rendszer áll a legközelebb az olasz szabályozáshoz, mely kifinomult rendszerével példaértékű Európában.³⁵ Az 1990/146. számú olasz törvény a kollektív szerződésekre bízta a részletes szabályok kimunkálását. Ezek az úgynevezett önszabályozó belső szakszervezeti kódexek. A felek megegyezéséig a szakértőkből álló Garancia Bizottság (továbbiakban: Bizottság) állapítja meg az adott szektor körülményeinek is megfelelő átmeneti szabályokat. A Bizottság kontrollt gyakorol a belső szabályzatok felett és dönt megalapozottságukról. Amennyiben a Bizottság nem találja kielégítőnek fogyasztóvédelmi szempontból a szabályzatokat, úgy erre vonatkozóan javaslatot dolgoz ki. Amennyiben a szociális partnerek ez nem fogadják el, vagy nem állapodnak meg, úgy a megfelelő megállapodás megkötéséig a Bizottság által ideiglenesen meghatározott szolgáltatási mértéket kell betartaniuk a feleknek.³⁶

A szabályozás forrásán túl a tartalmi kérdés az, hogy miképpen lehet megteremteni azt, hogy a szemben álló jogok arányos korlátozás mellett érvényesüljenek?

A közszükségletet ellátó munkáltatóknál gyakorolható sztrájk Sztv.-beli szabályozása éppen azt az egyensúlyteremtő célt hivatott szolgálni, hogy a lakosság közszolgáltatásokhoz való hozzáférése, a lehető legmagasabb szintű testi egészséghez, a mozgásszabadsághoz és a tartózkodási jog szabad megválasztásához, a művelődéshez, valamint a tulajdonhoz való joga ne korlátozódjék aránytalanul a sztrájkhoz való joggal szemben. Az alapjogok közötti hierarchia jól érzékelhető az élethez való jog abszolút elsőbbségében a többi alkotmányos joggal szemben, amely nemcsak abszolút sztrájktilalomban nyilvánul meg, hanem – az egészség és az élethez való jog összefüggése folytán – az egészségügyi dolgozók körében a

³⁴ Treu, Tiziano: Strikes in essential services in Italy: an extreme case of pluralistic regulation. In Comparative Labor Law Journal, Vol. 15., No.4., Summer 1994. 461-465. o.

³⁵ Uo.

³⁶ Berke Gyula-Kiss György: A sztrájkjog szabályozásának lehetőségei a közszolgáltatások területén. In Pécsi Munkajogi Közlemények (a továbbiakban: PMJK) 2009/2. 31-33. o.

még elégséges szolgáltatások szigorú körülhatárolásában is. A már említett korábbi alapjogok esetén már korántsem ilyen egyszerű a határvonal meghúzása.

A sztrájkjognak és a magyar Sztv.-nek is az egyik legvitatottabb kérdése az alapvető lakossági szolgáltatások körében folytatott sztrájk során biztosítandó minimális szolgáltatások megítélése.

A szabályozás logikájában négy kulcskérdésre adott válasz tűnik a legfontosabbnak. Az első kérdés, hogy ki tekintendő közszükségletet ellátó munkáltatónak, azaz hogyan határozzák meg a személyi hatályt? Második kérdésként, hogy a minimális szolgáltatásban való megállapodásnak mi a végső határideje, csak a „lehülési idő” alatt, vagy esetleg a sztrájk megindulása után az egyeztetési kötelezettség keretében kötelesek megegyezni az ellátandó szolgáltatás mértékéről? A harmadik felmerülő probléma az elégséges szolgáltatás meghatározása, kinek a kezébe adja a jog e feladatot? S végül a negyedik sarokpont, hogy mi a következménye annak, ha a felek nem állapodnak, vagy állapodtak meg a kielégítő szolgáltatásról, vagy az esetleg időközben mégsem bizonyul elegendőnek? Ebből kifolyólag jogellenessé teszi-e a sztrájkot annak elmaradása, s kit terhel a felelősség az eredménytelen tárgyalások, vagy a minimális szolgáltatás mértékének sikertelen felmérése miatt, ha a szolgáltatás igénybe vevője kártérítést követel a szolgáltatóval szemben? E kérdések természetesen összefüggnek, s egy-egy szabályozási modellből kikövetkezhetőek a válaszok. E kulcskérdések mentén elemzem a módosítás előtti és utáni Sztv. szabályozását, utalva arra, hogy mi tette indokolttá a részletesebb feltételrendszer kidolgozását.

4.1. A módosítás előtti szabályozás lényege és gyakorlata

Az Sztv. 1988-as eredeti tervezetében még a jogellenes sztrájk eseteként szerepelt az elégséges szolgáltatás biztosításának elmaradása, azonban a végleges normaszövegbe e rendelkezés végül nem került be, mert ezt akkoriban a sztrájkjog indokolatlan korlátjának tekintették és pozitív kicsengése volt a szabály mellőzésének, hiszen ilyen formában az Sztv. a sztrájkjognak nagyobb teret engedett.

Az 1989-ben hatályba lépett és jelenleg is hatályos Sztv. 4. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: *„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.”.*

E rendelkezésnek két kulcspontja van, de egyik sincs pontosan körülhatárolva. Az első a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet ellátó munkáltatók körének meghatározása. Ennek jelentőségét az adja, hogy ennek alapján lehet eldönteni, hogy az adott munkaadó esetében a korlátozó szabály szerint kell-e eljárni. A törvény példálózva sorolja fel azon munkáltatók körét, amelyek közszükségleteket látnak el, ezek tehát biztosan a szigorúbb szabály hatálya alá tartoznak. Az azonban már nincs körülhatárolva, hogy ez az alanyi kör melyik szintnél ér véget, ugyanis a leglényegesebb energiaszolgáltatásoknál (gáz, villamos energia) mindig két különböző alanyi kör jön számításba: a rendszerirányító, aki az irányító és koordináló feladatokat látja el és az engedélyes, aki a szállítási rendszerirányítói, vagy rendszerüzemeltetői feladatokért felelős.³⁷ Megítélésem szerint mindkét említett szolgáltató a szabályozás hatálya alatt áll. Azonban nem lehet parttalan, azaz túl tág e személyi kör, nem tartozhat bele minden olyan munkáltató, amely csak távoli, áttételes kapcsolatot mutat a közszolgáltatással, illetve annak ellátójával. A munkáltató kifejezés arra utal, hogy bármilyen ilyen jogállású személy folytathat közszolgáltató tevékenységet.³⁸ Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy lehetséges-e egyáltalán taxatív felsorolni az összes olyan munkáltatót, aki e személyi hatály alá tartozhat? Elvileg is nehezen képzelhető el ilyen zárt katalógus, elfogadhatóbbnak látszik egy megfelelő szempontrendszer kidolgozása, mely meghatározza az e tevékenységi körbe tartozó munkáltatók kritériumait. Ez a jogbiztonság szempontjából tisztább, egyértelműbb helyzetet teremtene.

A másik jelentős probléma a szolgáltatás mértékének megítélése, azaz hogy a sztrájk nyomásgyakorló erejének megtartása mellett mi minősül „még elégséges” szolgáltatási szintnek? Megjegyzendő, hogy a törvénytervezetben még általánosságban szerepelt az arányossági kritérium, mely megkövetelte volna, hogy a munkavállalói követelés arányban álljon az okozott hátránnyal. Ez a követelmény végül kikerült a végleges szövegből, de látható, hogy a minimális szolgáltatásnál ugyanerről a mércéről van szó. Az arányossági mértéket illetően az ILO Bizottság alapvető elvárása, hogy a minimális szolgáltatás nem lehet olyan kiterjedt, hogy veszélyeztesse a nyomásgyakorlás sikerét, tehát úgy elégíti ki a népesség alapvető igényét, hogy ezzel együtt fenntartja a nyomásgyakorlás szükséges intenzitását.³⁹

Lényeges pontja az Sztv. azóta is változatlan formában hatályban lévő 4. § (2) bekezdésének az a fordulat, mely a kötelezettség címzettjére utal: *„csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja”*. E megfogalmazásból az

³⁷ 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról, 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

³⁸ Berke Gyula-Kiss György: i.m.: 63. o.

³⁹ Nacsá Beáta: A magyar sztrájk szabályozás kritikus pontjai. In Sztrájkjog Magyarországon, szerk. Halmos Csaba, Complex Kiadó, Bp., 2010. 71. o.

következik, hogy a minimális ellátás biztosítása nemcsak a szakszervezet egyoldalú kötelezettsége, hanem az a munkáltatót is terheli.⁴⁰ A 2010 decemberéig hatályos Sztv. rögzítette, hogy a szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a megelőző egyeztetés során kell tárgyalni. Ezzel a jogalkotó kimondottan a felek autonómiájára hagyta a döntés meghozatalát, s nem kívülállóra. E gyakorlat megfelel az ILO Bizottság esetjogának, amely hangsúlyozza, hogy a minimális szolgáltatást elsősorban a felek megállapodása útján kell meghatározni.⁴¹

Az Sztv. 4. § (2) bekezdése már magában rejtette a joggyakorlatban később felmerülő problémát, ugyanis bizonytalan volt a jogkövetkezménye annak, ha a felek a megelőző tárgyalás során egyáltalán nem vitatták meg a kötelezően ellátandó szolgáltatás mértékét és feltételeit, vagy ha tárgyalak is erről, de nem sikerült megegyezniük.⁴² Az Sztv. taxatív felsorolja a sztrájk jogellenességének eseteit, és ebben nem szerepel a 4. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettség megsértése. Ebből *a contrario* az következik, hogy a még elégséges szolgáltatásról való megegyezés hiánya nem teszi jogellenessé a sztrájkot – amint ezt az alább tárgyalandó, BH 1991. 255. számon közzétett eseti határozat megállapította. Természetesen nem ez az egyetlen következtetés, amely a 4. § (2) bekezdéséből levonható, Abban az esetben, ha a sztrájk az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyezteti, vagy elemi kár elhárítását gátolná, akkor az Sztv. alapján már jogellenessé válik annak gyakorlása. A szóba jöhető közszolgáltatások (víz, villany, gáz, energia) leállása esetén a megfelelő színvonalú ellátás biztosítása nélkül könnyen előfordulhat az előbb felvázolt veszélyeztetési helyzet, amely miatt jogellenességbe fordulhat a munkaharc.

A BH 1991. 255. számon közzétett eseti határozatának nevezetessé vált kérdése az volt, hogy a felek közt vitás még elégséges szolgáltatás tárgyában lehet-e a sztrájk jogszerűségének, vagy jogellenességének megállapítása iránt bírósághoz fordulni.⁴³ A Legfelsőbb Bíróság⁴⁴ olvasatában „a törvény alapján nem kérelmezhető és nem állapítható meg a sztrájk jogellenessége azon az alapon, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál a még elégséges szolgáltatás teljesítését elmulasztották”. E döntés elemzésekor sokszor háttérbe szorul az indokolás azon része, mely utal az előbbieken már kifejtett azon lehetőségre, hogy az Sztv. 3. § (3) bekezdésébe ütköző

⁴⁰ Lehoczkyne Kollonay Csilla: Sztrájk ideje alatt követendő magatartás. In A magyar munkajog II. (szerk. Lehoczkyne Kollonay Csilla), Vince Kiadó Bp., 2004. 195. o.

⁴¹ Nacsá Beáta i.m.: 71-72. o.

⁴² 1989-1998 közötti időszakban az alapvető szolgáltatást ellátó munkáltatóknál 56 sztrájkból 35 esetben született megállapodás a még elégséges szolgáltatásról. Lásd bővebben: Berki Erzsébet: Sztrájkok és más direkt akciók a kilencvenes években Magyarországon. In A munkaügyi kapcsolatok rendszere és a munkavállalók helyzete (szerk. Koltay Jenő), MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Bp., 2000. 120. o.

⁴³ M. törv. I. 10 244/1990. sz.

⁴⁴ 2012. január 1-jétől elnevezése Kúria.

helyzetben közvetetten a még elégséges szolgáltatás elégtelen volta miatt bekövetkezhet a jogsértő állapot. Nevezetesen, hogy a jogerős végzés azért volt megalapozatlan, mert nem vizsgálta az adott esetben az Sztv. 3. § (3) bekezdésében meghatározott körülmények fennállását vagy hiányát. Ebből *a contrario* joggal az a következtetés vonható le, hogy szélsőséges esetekben megállapítható lett volna a sztrájk jogellenessége.

E határozat hazai viszonylatban nagy jelentőséggel bír, mert nyilvánvalóvá tette, hogy a megegyezés hiánya, a szolgáltatás mértékének téves felmérése, illetve nem teljesítése önmagában nem teszi jogszerűtlenné a sztrájkot.

Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szempontjából is fontos ez a döntés, mivel a Karta Bizottsága a hazánkról készített jelentés során, a szakszervezeti észrevételek kapcsán a hazai gyakorlatot is vizsgálta, hogy a még elégséges szolgáltatás követelménye nem sérti-e a sztrájkhoz való jogot. A Kormány éppen erre a határozatra hivatkozva cáfolta ezt meg sikeresen, mivel a Karta Bizottsága szerint így a magyar jogszabály és joggyakorlat nem lépi túl a jogkorlátozás megengedett mértékét.⁴⁵

A fentiekhez képest annyiban elmozdult a jogalkalmazói gyakorlat, hogy a bíróság kimondta, hogy a nulla szolgáltatás nem minősül elégségesnek.⁴⁶ Tovább lépés viszont nem történt, mert a gyakorlat elzárkózott attól is, hogy „az e törvényben meghatározott feltételek szerint gyakorolható” fordulatból le lehessen vezetni az együttműködési kötelezettség megszegésén, a sztrájkjoggal való visszaélésen vagy a még elégséges szolgáltatás nem teljesítésén alapuló jogellenességi okokat.⁴⁷

Ezt a bírói gyakorlatot erősítette meg az EBH 2008. 1816. számú elvi bírósági határozata, melynek alapvető kérdését a kollektív szerződés és az Sztv. ellentétetes szabályai képezték.⁴⁸ A vizsgált esetben kollektív szerződés rögzítette, hogy a feleknek meg kell állapodniuk a még elégséges szolgáltatás mértékéről, enélkül a sztrájk jogellenes. Az ítélet elvi éllel rögzítette, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban régi Mt.) 13. § (2) bekezdése értelmében a kollektív szerződés rendelkezései a jogszabályhoz képest szigorúbb, a munkavállalói oldal részére kedvezőtlenebb szabályokat nem fogalmazhatnak meg, mert az Mt. ezt kógens jelleggel tiltja.

A módosítás előtti gyakorlatban előfordult olyan eset is, melyben az elsőfokú bíróság állást foglalt a még elégséges szolgáltatás kérdésében, azonban a másodfokú bíróság hatáskör

⁴⁵ Conclusion Hungary XVIII-1 Volume-1, XVII-2 Volume-1.

⁴⁶ 20.Mpk.50.428/1999/6.

⁴⁷ 29.Mpk.50.131./2008/4. Ezeket a jogellenességi okokat a jogalkotó 2010-ben beiktatta a törvénybe.

⁴⁸ Legf. Bír. Mfv. II. 10.751/2007.

hiányában érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet.⁴⁹ Lényegében a bíróság teljes mértékben kirekesztette ezt a kérdést az elbírálandó döntések köréből.

A módosítás előtti sztrájkjogi szabályozás túl szűken értelmezte a jogellenességi okokat, ezért valóban teret engedett a visszaélésszerű joggyakorlásnak. Elképzelhető lett volna az is, ha a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez (a továbbiakban: Ptk.) hasonlóan generálklauzulaként értelmezik a sztrájkkal való visszaélés tilalmát, valamint az együttműködési kötelezettséget és annak megfelelően esetenkénti mérlegelés alapján minősítik a jogellenességet. Azonban a kiterjesztő jogalkalmazási értelmezés tág mozgásteret engedett volna a bíróságoknak, amely jogbizonytalanság forrása lehet. A kialakult gyakorlat következtében viszont nem volt olyan szerv, melynek hatáskörébe tartozott volna a biztosítandó szolgáltatás szintjének meghatározása.

4.2. A törvénymódosítás indokoltsága

A módosítás előtti norma a munkavállalói oldalnak kedvezett, de nem feledkezhetünk meg arról a valós kritikáról, mely e rendszert érte. Az Sztv. egyeztetési kötelezettségének hátrányaként hozták fel, hogy a megegyezés sikertelensége (akár a munkáltató, akár a munkavállalói oldalnak felróhatóan) és a szolgáltatás mértékének hibás felmérése esetére nem tartalmazott hátrányos jogkövetkezményt. Ekkor az Mt. mögöttes normájaként alkalmazandó Ptk. kártérítési, szerződésszegési, illetve fogyasztóvédelmi szabályai léphettek érvénybe, melyek a munkáltató és harmadik személy igényeit alapozhatják meg.⁵⁰

A Ptk. alkalmazása során két kritikus pont érzékelhető. Egyrészt, a közszolgáltatók szolgáltatásait igénybe vevő szerződéses partnere legtöbb esetben természetes személy, a lakossági fogyasztó, aki valószínűtlen, hogy keresetet nyújt be a sztrájk következtében őt ért károk miatt. Ezért egyetértek az állampolgári jogok biztosának ezen a téren tett megállapításával, mely jelezte a felmerülő alapjogsértést.⁵¹ A másik probléma, hogy a minimális szolgáltatásról való megegyezés hiányában a kártérítési felelősség megállapításához nehéz bizonyítani a munkáltató magatartásának felróhatóságát és jogellenességét, mely ismét a jogkövetkezmény bizonytalanságát jelzi. Igaz, hogy egy szabály jogi jellege nem a szankciók meglététől, vagy hiányától függ.⁵² A szankció azonban a

⁴⁹ Kulisity Mária: A sztrájkjal kapcsolatos bírói gyakorlat. Érdekképviselő felsőfokon. Esettanulmányok. 2007. május 15-16., 1-29. o.

⁵⁰ Kiss György: Munkajog, Osiris Kiadó, Bp., 2005. 529-533. o.

⁵¹ Zemplényi Adrienne (szerk.): i.m.: 41-42. o.

⁵² Juhász Zoltán: A sztrájk joghatása. In Acta Humana, 2009. évi 3. szám, 104-113. o.

jogérvényesítés legáltalánosabb biztosítója, ezért annak hiánya szükségessé tette a módosítást.

4.3. Szakmai vita a szabályozásról

Érdemes megvizsgálni, hogy a szakma miképpen vélekedett a szabályozás szükségességéről és arról, hogy a felek megegyezésének hiányában milyen fórum döntsön a még elégséges szolgáltatás mértékéről, hiszen egymással teljesen ellentétes álláspontokkal is találkozhatunk.⁵³ Lőrincz György arra a következtetésre jut, hogy már nincs meg a társadalomban az az erős önszabályozó jelleg, amely még a rendszerváltás idején megvolt, ezért végső következtetésként naivitásnak tartja azt, hogy a természetes társadalmi folyamatokra bizzuk a regulációt. Ehelyett azt a megoldást támogatja, hogy ágazati szabályok határozzák meg a minimális szolgáltatás mértékét.⁵⁴

A jogirodalomban eltérő álláspontok alakultak ki azzal kapcsolatban is, hogy a felek megegyezése hiányában milyen vitafórum döntsön a még elégséges szolgáltatás mértékéről. Lőrincz György teljes mértékben ellenzi a kötelező jellegű döntőbírásg gondolatát, ezzel szemben Nacsa Beáta véleménye szerint jó megoldás lenne, ha megegyezés hiányában a feleket kötelező egyeztetésre utalná a jogalkotó, majd ennek eredménytelensége esetén kötelező lenne a döntőbírásg igénybevétele. A döntőbíró az utolsó ajánlat szabálya szerint döntene, vagyis a két fél javaslata közül változtatás nélkül az egyiket fogadná el.⁵⁵ Ez utóbbi eljárás mellett szól, hogy valóban tekintettel van a kollektív érdekkonfliktusok jellegére és annak hagyományos megoldási módjára.

Az utóbbi elgondolás mellett érvel Herczog László is, aki szintén üdvözlendőnek tartja, ha megállapodás hiányában a feleket kötelező döntőbírásghoz utalná a jogalkotó. Herczog sem látja jónak a bíróságokat ilyen ügyekkel terhelni, hiszen azok nem rendelkeznek egy konkrét vállalkozás konkrét összefüggéseinek ismeretével.⁵⁶ Radikálisabb álláspontot közvetít Prugberger Tamás felvetése, miszerint államilag felügyelt, de be nem avatkozó,

⁵³ Így a teljesség igénye nélkül emelek ki néhány határozott véleményt.

⁵⁴ Lőrincz György i.m. 188. old. Meglátása szerint azonban a %-os arányon alapuló szabályok oszthatatlan szolgáltatásoknál optimálisan nem alkalmazhatóak.

⁵⁵ Nacsa Beáta: i.m.: 71. o.

⁵⁶ Herczog László: Érdekvizonyok – érdekegyeztetés – sztrájk. In Sztrájkjog Magyarországon szerk. Halmos Csaba, Complex Kiadó Bp., 2010. 172. o.

kötelező érdekegyeztető eljárásra lenne szükség, azonban ehhez az egész Mt. érdekegyeztető rendszerét át kellene alakítani.⁵⁷

Kiss György nézete szerint a megállapodásról szóló megegyezés elmaradásának nem lehet kizárólag a szolgáltatást igénybe vevő és a munkáltató közötti polgári jogi jogügyleti jogkövetkezménye, mivel az alanyi kör miatt olyan megoldásra van szükség, amellyel a jogellenes állapot gyorsan orvosolható.⁵⁸ Kiss továbbá indokoltnak tartotta, hogy az Sztv. külön is rendelkezzen az elégséges szolgáltatás mértékének bírói meghatározásának lehetőségéről.⁵⁹

Véleményem szerint az Sztv. módosítása nélkül egyedül egy új irányba mutató joggyakorlat tudta volna érvényre juttatni a minimális szolgáltatás elmulasztásának jogkövetkezményeit: szélsőséges esetben a 3. § (3) bekezdésére visszavezetett veszélyeztetési tényállás vagy az 1. § (3) bekezdésébe foglalt együttműködési kötelezettség megszegésére utalva. Ez a fordulat a hatásköri hiányra vonatkozó bírói gyakorlat megszilárdulása miatt nem következett be, ezért a jogalkotó jogszabály módosítás útján igyekezett érvényre juttatni a felek közti megállapodási kötelezettséget. A kikényszeríthetőség kulcskérdése, hogy mi lehet a sztrájk szabályozásánál a feleket ösztönző jogkövetkezmény, esetleg szankció, amely olyan módon érvényesül, hogy első lépésként teret enged a felek autonómiájának, s csak megegyezés hiányában teszi kötelezővé a törvényben rögzített eljárást? Erre a szabályozási igényre adott egy lehetséges választ a jogalkotó.

5. Az új törvényi szabályozás koncepciója

A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXVIII. törvény célja az volt, hogy felszámolja a még elégséges szolgáltatással kapcsolatos jogbizonytalanságot, melyet a megegyezés kikényszeríthetlenségének hiánya jelentett. A módosítás alapján az Sztv. 4. § (3) bekezdése felhatalmazást ad a minimális szolgáltatás mértékének és feltételeinek törvényben való meghatározására, ennek hiányában viszont kötelezővé teszi, hogy az egyeztetés során a felek a mértékről megállapodjanak.⁶⁰ A felek megállapodása a törvényi szabályozás merev jellegével szemben hatékonyabbnak tűnik, de

⁵⁷ Prugberger Tamás: A munkaküzdelem magyar jogi szabályozásának reformjához. In Jogtudományi Közlöny 65. évf. 12. szám, 2010. 658-663. o.

⁵⁸ Kiss György: i.m.: 528. o.

⁵⁹ Kiss György: i.m.: 529. o.

⁶⁰ A törvényjavaslat tárgyalása során felhívták a figyelmet arra, hogy a 4. § (3) bekezdésében rögzített a „törvény megállapíthatja” feltételes fordulat további bizonytalansághoz fog vezetni. Forrás: Frakciók vezérszónokainak beszédei a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását kezdeményező T/2036. törvényjavaslatról, Complex Jogtár.

megjegyzem, hogy az a legszerencsésebb, ha már a konfliktus előtt rögzítik a sztrájkra vonatkozó kritériumokat, hiszen ekkor a megegyezésre sokkal nagyobb hajlandóság mutatkozik.

Az Sztv. látszólag egyfajta fokozatosságra épít, ugyanis csak a törvényi szabályozás és a felek közti megállapodás hiányában utalja a minimális szolgáltatás mértékével kapcsolatos vitát a bíróság elé. Az Sztv. 2. § (1) bekezdésének a) pontjával összhangban elsősorban a sztrájkot megelőző egyeztetés alatt (7 napos „lehülési idő”) kell a feleknek a szolgáltatás mértékéről és feltételeiről megállapodniuk. Ez esetben kollektív munkaügyi érdekvitáról van szó, mely során a feleknek lehetőségük van a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: új Mt.) 291. §-a és 293.§-a alapján egyeztető bizottság valamint egyes kollektív munkaügyi vitában döntőbíró igénybevételére.⁶¹

Az Sztv. 4. § (3) bekezdése szerint amennyiben nincs törvényi szabályozás a még elégséges szolgáltatásról és a felek megegyezése megghiúsult, a sztrájk csak akkor tartható meg, ha bármelyikük kérelmére a munkaügyi bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.

Radikális nívója a módosított Sztv.-nek, hogy jogellenessé teszi azt a sztrájkot, mely a még elégséges szolgáltatást gátolja, akár az erről szóló megállapodás hiánya, akár az erről szóló megállapodás (norma) be nem tartása folytán. Az indoklás szerint a törvény ezzel biztosítja, hogy mindenképpen legyen döntést hozó fórum és döntés a mértéket illetően.⁶² Ez a megoldás az ombudsmani jelentésben hiányolt jogbiztonságot erősíti, mert kiszámíthatóvá teszi a sztrájk során is teljesítendő kötelezettségeket. A gyors döntést hivatott elősegíteni, hogy a bíróságoknak öt napon belül nemperes eljárásban kell az ügyet elbírálniuk, s csak szükség esetén hallgatják meg a feleket. A határozat ellen szintén öt napos fellebbezési határidő biztosított, melyről a másodfokú fórum szintén öt napon belül határoz. A kérelem elbírálására a kérelmező székhelye (lakhelye) szerinti munkaügyi bíróság rendelkezik illetékességgel, amennyiben több munkaügyi bíróság is érintett, a kérelem elbírálására a Fővárosi Munkaügyi Bíróság az illetékes.⁶³

Az eljárási szabályok értékeléseként elmondható, hogy azok nehezen illeszthetők be a hazai munkajogi szabályozás dogmatikájába, ugyanis a munkaügyi bíróságok tradicionálisan munkaügyi jogvitákban jogosultak eljárni (új Mt. 285. §, régi Mt. 199. §). A munkaügyi jogvita lényege, hogy a törvényi szabályok, valamint a már meglévő kollektív

⁶¹ A régi Mt a közvetítést és a döntőbírói eljárást biztosította. Az átmeneti szabályok szerint a vita elbírálására a kezdeményezés időpontjában hatályos rendelkezések irányadók.

⁶² Compelx Jogtár, a 2010. évi CLXXVIII. törvény indokolása.

⁶³ Sztv. 4. § (4); 5. § (1)

szerződésből, vagy üzemi megállapodásból származó igények érvényesítésére vonatkozik. A minimális közszolgáltatás megállapítása során érdekvitáról van szó, ezért meglehetősen nehezen értelmezhető helyzetet teremt az Sztv., amikor a hagyományosan jogvitákban eljáró bíróságokra telepíti e kérdésben a döntési kötelezettséget. Egymásnak ellentmondó, hogy a munkaügyi érdekviták rendezésére kizárt a bírói út, azonban a sztrájk csak érdekvita esetén vehető igénybe, ezért olyan ügyben kell a bíróságnak eljárnia, amelyben egyébként kizárt az eljárása. Ebből következően a jogvita elbírálásakor kialakult gyakorlat jellemzőinek fog megfelelni az eljárás, ezért a dogmatikai különbségtételek elmosódnak.

6. A még elégséges szolgáltatás megállapítására vonatkozó bírói gyakorlat

A törvénymódosítás hatályba lépése óta csupán a közlekedési ágazatban született törvényi szabályozás a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire vonatkozóan.⁶⁴ Az Sztv. azonban nem adott iránymutatást arra, hogy a bíróságnak milyen keretek közt kell meghatároznia a szolgáltatás mértékét és milyen szinten kell beleavatkoznia a felek érdekvitájába. A hazai bíróságoknak segítséget nyújthat az ILO ajánlása, mely követelményként rögzíti, hogy a mértéknek egyrészt valóban és kizárólagosan minimumszolgáltatásnak kell lennie, másrészt fenn kell tartania a sztrájk nyomásgyakorló hatását.⁶⁵

Álláspontom szerint nem e szempontok figyelembe vétele jelent nehézséget a bíróságok számára, hanem a jogszabályi keretek meghatározatlansága, a bírói eljárás inadekvátsága okozza a legnagyobb bizonytalanságot. Ennek köszönhetően ezidáig csekély számú érdemi végzés született. A végzésekben megjelenő nehézségek alapján kirajzolódnak mind a bíróságok mind a szakszervezetek oldaláról az eljárás során felmerülő tipikus problémák. E problémák a kiváltó okok alapján, annak következményeire tekintettel a csoportosíthatóak.

⁶⁴ A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény

⁶⁵ 36. Mpk.50.096/2011/7. és 51. Mpkfv.636.580/2011/5.

6.1. A bíróságok oldalán megjelenő problémák

A bíróságok oldaláról az első jelentős gyakorlati probléma olyan esetekben jelentkezik majd, amikor leterheltségük miatt nem tudnak öt napon belül dönteni, és ez megakasztja az egész sztrájk folyamatát: a szolgáltatás mértékének rögzítettsége hiányában nem is kezdhető meg jogszerűen a sztrájk.⁶⁶ A bíróságok viszont nyilvánvalóan nem tudják megítélni, hogy például a fűtésszolgáltatónál mennyi munkaórát kell teljesíteni ahhoz, hogy télen a fogyasztók ne szenvedjenek súlyos hiányt, mint ahogy nem tudják megítélni azt sem, hogy hány vonatjáratnak kell óránként elindulnia, hogy az adott régió, körzet közlekedésében ne okozzon komolyabb fennakadást. Ezek a kérdések ugyanis nem jog-, hanem szakkérdések, melyeknek helytelen megítélése akár balesetveszélyt is előidézhet. Nagy valószínűséggel tehát, a bíróságok szakértői vizsgálatot fognak elrendelni, mivel e szakmai kérdésekben nincs kompetenciájuk. Ebben az esetben ismét problémát okoz az időtényező, ugyanis egy szakvélemény elkészítése még az egyszerűbb szakkérdésekben is ennél jóval több időt vesz igénybe. Amennyiben pedig mégis sikerülne beszerezni határidőn belül a szakvéleményt, úgy az ügyek végkimenetele csaknem egészében a szakértői döntésen fog múlni. A végeredmény, hogy a bíróságok javarészt „postás” szerepet látnak el, ugyanakkor az eljárást költségesebbé és hosszadalmasabbá teszik. Továbbá nem biztos az sem, hogy a szakértői döntés több garanciát nyújtana, mint például a döntőbírói eljárás.

Kiemelkedő jelentőségű az a végzés, melyben a másodfokú bíróság általánosságban meghatározta kompetenciáját az érdekvitában.⁶⁷ Ezek szerint a munkaügyi bíróságok szerepe a még elégséges szolgáltatásról szóló döntés körében nem jelentheti egyben a konkrét menetrend megállapítását, mert ehhez értelemszerűen hiányzik a szükséges szakértelme. Amennyiben van olyan törvényi szabályozás, mely meghatározza a még elégséges szolgáltatás kondícióit, úgy a munkaügyi bíróságnak nem lehet szerepe a felek erre vonatkozó megállapodásában. A törvény értelemszerűen nem az adott konkrét sztrájkra vonatkozóan állapít meg szabályokat, ebből következően a bíróságnak sem az a feladata, hogy a felek konkrét megállapodását létrehozza (!). Ennek megfelelően a bíróság is csak olyan megállapításokat tehet, melyek általános jelleggel egy adott törvényi szabályozásban is

⁶⁶ Asbóth Balázs: A még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározására irányuló nem peres eljárás - Az új bírósági nem peres eljárás bevezetésének indokai és működése a Fővárosi Bíróság gyakorlatában: 6. o. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/asboth_balazs_a_meg_elegseges_szolgaltatas_mertekenek_meghatarozasara_iranyulo_nem_peres_eljaras\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/asboth_balazs_a_meg_elegseges_szolgaltatas_mertekenek_meghatarozasara_iranyulo_nem_peres_eljaras[jogi_forum].pdf) (2012.03.20.)

⁶⁷ 51. Mpkfv. 636.580/2011/5.

megjelenhetnek. Ellenkező esetben, mivel a sztrájtörvény igen rövid határidőt biztosít a bíróság döntésére – így szakértő igénybevételére sincs lehetőség – előfordulhatna, hogy a biztonságot súlyosan veszélyeztető bírósági döntés születne, mely a Szakértői Bizottság elsődleges követelményének nem felelne meg.

Lényeges problémát vet fel, ha olyan kormányzati intézkedésekkel szemben akarnak fellépni a munkavállalók, mely kihatással van szociális és gazdasági helyzetükre.⁶⁸ A Széll Kálmán Tervvel kapcsolatos kezdeményezéseknél a bíróság a politikai cél értékelése nélkül döntött erről a kérdésről, amikor kollektív munkaügyi vita hiányában elutasította a kérelmeket, hivatkozva arra, hogy a követelés alapja nem munkaviszony, hanem biztosítási jogviszony, ezért az a társadalombiztosítási jog körébe tartozik. Kollektív munkaügyi vita ugyanis a bírósági értelmezés szerint csak az lehet, amelynek sikeres lezárásaképpen kollektív szerződés erejű megállapodásnak minősülő megegyezés születik.⁶⁹ Az indokolás alapján a munkáltató harmadik személy (a Kormány) nevében nem vállalhat kötelezettséget, mivel az érvénytelen. A kötelezettségvállalás lehetőségének hiányában nincs mód a sztrájkjog gyakorlására. Megjegyzendő ennek kapcsán, hogy a Karta 6. cikkely 4 bekezdéséhez fűzött esetjog szerint egyrészt valóban a munkáltató és munkavállalók közti vitában megengedett a sztrájk, másrészt azonban a Kartába ütközik az olyan sztrájkok megtiltása, amely nem kollektív megállapodás kötésére irányul.

A politikai cél tiltását ebből az érvelésből is le lehetne vezetni, azon az alapon, hogy azért tiltott a politikai cél, mert a munkáltató nem tud kötelezettséget vállalni a kormányzat nevében, ezért a kollektív szerződéskötés lehetősége kizárt, ezért nem kollektív munkaügyi vitáról van szó, tehát tiltott a sztrájk. Elfogadható az a nézet, mely a törvénytervezet Parlamenthez való benyújtásától kezdve minősíti politikai célúnak a sztrájkkövetést, azt megelőzően viszont nem tekinti annak.⁷⁰

A politikai cél körülhatárolása azért nehéz, mert különösen a közszolgáltató társaságok körében az állam gyakran (rész) tulajdonosi pozícióban van, ezért a munkáltatói jogok gyakorlójának ténylegesen szűk mozgástere van az előirányzott „költségvetéséből”. Ebből kifolyólag esetükben a politikai célt érdemes lenne szűk körre szorítani, mert ellenkező esetben e munkavállalói körnek a lényegi kérdések tekintetében jelenleg kizárt a sztrájkjogosultsága. Ez a nemzetközi elvárásoknak sem mondana ellent, hiszen jöllehet a

⁶⁸ Lényegében ez a probléma merül fel a kordedvezményes és korengedményes nyugdíjak eltörlése kapcsán a következő esetekben: 5.Mpk.50.115/2011/11., 51.Mpkfv.636.560/2011/6., 29.Mpk50.095/2011/3, 51.Mpkfv.636.580/2011/5. 36.Mpk.50.096/2011/7. Ez utóbbi döntés jelentős, mert döntés született a szolgáltatás mértékéről.

⁶⁹ 51.Mpkfv.636.560/2011/6.

⁷⁰ Berki Erzsébet 2009. február i.m.: 1-26. old.

kifejezett politikai sztrájkot sem az ILO egyezménye, sem a Karta nem védi, azonban az ILO szűken szabja meg annak fogalmát.⁷¹ Az ILO esetjoga jogszerűnek ítéli meg a munkaharcot, amennyiben a kormány gazdaságpolitikájának szociális és munkaügyi hatásai kihatással vannak a munkavállalókra.⁷² Ezért a francia és az olasz gyakorlathoz hasonlóan elképzelhetőnek tartanám, hogy a bér-és munkakörülményeket befolyásoló, azokkal szoros kapcsolatot mutató kérdésekben, szűk körben megengedett lenne az ilyen kezdeményezés.

A közelmúltban több olyan végzés született, melyben az illetékességi kérdés volt vitás. A Legfelsőbb Bíróság döntése alapján szilárdnak tekinthető az az álláspont, hogy amennyiben az ágazati szakszervezeti szövetség több megyét érintően hirdet sztrájkot, de az adott szakszervezet saját nevében, saját munkáltatójánál lép fel, majd önállóan kezdeményezi a kollektív munkaügyi vitát, akkor a kérelmező székhelye szerinti bíróság rendelkezik a jogszerűség tekintetében illetékességgel és nem alkalmazható a több bíróság érintettsége esetén követendő szabály, ezért áttételnek nincs helye.⁷³

Tanulságos az a sztrájkkezdeményezés, melyben a szakszervezet kérelme a sztrájk jogszerűségének megállapítására irányult, ezért a még elégséges szolgáltatás kérdése csak a jogszerű sztrájk megállapítását követően jöhetett szóba.⁷⁴ A bírói gyakorlat bizonytalanságát igazolja, hogy a szakszervezet első kérelmét elutasították azon az alapon, hogy a sztrájk célja túl általános volt, abból nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy milyen szociális, gazdasági érdeket kívánnak biztosítani a sztrájk megtartásával. E végzést a másodfokú bíróság helybenhagyta. A szakszervezet ezt követően második kérelmében pontosította a célkitűzéseket, így jogszerűnek ítélte meg a munkaügyi bíróság a sztrájkot és döntött a még elégséges szolgáltatás kérdésében is. A fellebbezést követően azonban ismét jogszerűtlennek ítélte a bíróság a sztrájkot, mivel az a hatályban lévő kollektív szerződés módosítására irányult, melynek fennállta egyébként vitás volt a felek között. Megjegyzem, hogy erre egyik megelőző végzésében sem hivatkozott a bíróság. Ennek okán a sztrájkkezdeményezés ismét meghiúsult, így a minimális szolgáltatás megállapítása újfent irrelevánssá vált.

Az alanyi kör bizonytalansága több végzésben, így e döntésben is megjelent, ugyanis amikor a szakszervezet második kérelme alapján a munkaügyi bíróság jogszerűnek ítélte meg a sztrájkot, az alanyi kör megítélésekor ismét ellentétes véleményen volt az első– és a másodfokú bíróság. A munkabeszüntetés csak a teherfuvarozást érintette volna, amely a

⁷¹ A Munka Törvénykönyve hatása a gazdasági versenyképességre, Tanulmány. A kutatás vezetője: Dr Kiss György, lektorálta Dr. Prugberger Tamás. Pécs, 2010. 576. o.

⁷² Kulisity Mária: Az ILO állásfoglalásai a sztrájkokról. In Háziné Varga Mária (szerk.) Érdekképviselet felsőfokon, Bp., Raabe, 2007. december.

⁷³ Mpkk.III.10.742/2011/2., Mpkk.III.10.729/2011/2., Mpkk.III.10.727/2011/2., Mpkk.III.10.737/2011/2.

⁷⁴ 45. Mpk. 50.144/2011/5.

bíróság álláspontja szerint nem minősül közforgalmú közlekedésnek, hiszen az csak közvetetten érinti a lakosságot, ezért nem ütközik akadályba a lakosság alapszükségleteinek kielégítése, tehát nem kell teljesíteni a minimális szolgáltatásra vonatkozó követelményeket.⁷⁵ Ezzel szemben a másodfokú bíróság megállapította, hogy nem lehet kategorikusan kijelenteni azt, hogy a teherforgalmat érintő sztrájk nem tekinthető közforgalmú tömegközlekedésnek.⁷⁶ Minden esetben vizsgálendő ugyanis, hogy a teherforgalom területén a mozdonyvezetők munkabeszüntetése közvetlenül, vagy közvetve befolyásolja-e a lakosságot alapvetően érintő valamely tevékenységet. Ismeretes olyan eset, amelyben az árufuvarozást minősítette ellentétes módon az első– és a másodfokon eljáró bíróság.⁷⁷ E kérdésben megerősítve látom azon megállapításomat, hogy egyértelmű szempontrendszer hiányában nehéz meghúzni az alanyi kör tekintetében a határvonalat.

6.2. A szakszervezetek részéről felmerülő hibák

A szakszervezeti oldalról elemezve, a kérelmek elutasításának oka sok esetben a kérelem alaki hibájára, pontatlanságára és absztrakt jellegére vezethető vissza. A nemperes eljárásokban a 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet 13. § (3) bekezdésének megfelelően a peres eljárás szabályait kell alkalmazni, így a keresetlevél formai és tartalmi feltételeinek is eleget kell tenni.⁷⁸ A munkaügyi bíróságok éppen a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályaira hivatkozva utasítják el a legtöbb kérelmet, azon az alapon, hogy a kérelem nem alkalmas érdemi elbírálásra [Pp. 124. § (1)], mert nem tartalmazza a döntéshez szükséges okiratokat (Pp. 121. §), ezért a Pp. 130. § (1) bekezdés i) pontja alapján ezek érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerülnek.⁷⁹

A másik esetscsoport, amikor a minimális szolgáltatásról történő megegyezés hiányában a jogszerűség megállapítását kéri a felek, amely emiatt időelőttinek minősül [Pp. 130. § (1) bekezdés f) pont].⁸⁰ Ennek az az oka, hogy 2008-tól kezdve következetes volt abban a bírói gyakorlat, hogy a sztrájk jogszerűségének elbírálását a sztrájk megkezdése előtt is lehet kérni.⁸¹ Ez a gyakorlat azonban az elégséges szolgáltatás jogellenességi okként való

⁷⁵ 45. Mpk. 50.144/2011/5.

⁷⁶ 51. Mpkfv. 640.035/2011/3.

⁷⁷ 51. Mpkfv. 636.580/2011/5.

⁷⁸ Pp. 121. §

⁷⁹ Például: 51. Mpkfvv.636.561/2011/4., 29Mpk.50.095/2011/3., 51.Mpkfv.636.579/2011/4., 50.Mpk.50.093/2011/4.

⁸⁰ 51. Mpkfv.636.579/2011/4.

⁸¹ Handó Tünde: A sztrájkkal kapcsolatos bírósági döntések. In PMJK 2008/2. 130-131. old. Erről a kérdéssel a Legfelsőbb Bíróság az Mfv.II.10.688/2007/2. számú határozatában adott irányutatót.

rögzítésével változott, mivel a mérték rögzítésének hiányában értelemszerűen nem lehet a jogszerűség kérdéséről dönteni. A probléma szemléltetéséül néhány jellegzetes ügyet emelek ki.

2011-ben három távolsági autóbusz társaság szakszervezete terjesztett elő a bírósághoz kérelmet a még elégséges szolgáltatás megállapítása tárgyában.⁸² A Fővárosi Munkaügyi Bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította a Pp. 124. § (2) bekezdésére és 130. § i) pontjára hivatkozva. A bíróság a végzésben az elutasítás indokául több hiányosságot jelölt meg, így például az igény alapjául szolgáló lényeges tények, bizonyítékok megjelölésének elmulasztását, a sztrájk meghirdetésének módját, valamint a kérelem nem tartalmazott határozott kérelmet, azaz a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire vonatkozóan nem volt kellően egyértelmű és világos.

A kialakulóban lévő bírói gyakorlatban ennek megfelelően a kérelemnek tartalmaznia kell az igény alapjául szolgáló lényeges tényeket, így a bértárgyalás megindításakor a kérelmezők írásba foglalt álláspontját is.⁸³ Egy bérkövetelésben indított sztrájk esetén nyilvánvalóan relevánsnak bizonyulnak azok a tények, hogy a sztrájkfelhívásban szereplő bérkövetelést közltek-e a munkáltatókkal és mikor, továbbá ennek tárgyában hogyan folytak a tárgyalások, azok miképpen fejeződtek be. Mindenképpen elő kell adni a kérelemben, hogy a sztrájkot milyen módon hirdették meg és legfőképpen ezt követően mikor és milyen módon tettek ajánlatot a még elégséges szolgáltatást illetően a munkáltatónak. A bíróság csak határozott kérelem alapján tud dönteni, ezért egyértelműen és világosan ki kell derülnie a kérelemből a minimális szolgáltatás kérelmezett mértékének és feltételeinek.⁸⁴

Egy további felmerülő probléma a gyakorlat oldaláról a kollektív munkaügyi vita tárgyának meghatározása. A kedvezményes nyugdíjazási formák eltörlése tárgyában indult sztrájkkezdemenyezések során a munkavállalói oldal kollektív munkaügyi érdekvitának tekintette a kérdést.⁸⁵ Az elsőfokon eljáró bíróság helyt adott a kérelemnek, ezzel szemben a Fővárosi Bíróság felhívta a kérelmező figyelmét arra, hogy tévesen minősítették a vitát kollektív érdekvitának, hiszen nem megnevezése szerint minősíti a bíróság az egyeztetés tárgyát, hanem annak tényleges munkajogi tartalma szerint. A vitatott kérdés a társadalombiztosítási jog körébe tartozik, továbbá a munkáltatónak konkrét kompetenciája sem lett volna arra, hogy kollektív szerződésben rögzítse, hogy a Kormány nem fogja a

⁸² 5. Mpk.50.039/2011/2.

⁸³ Mt. 194. §

⁸⁴ 5.Mpk.50.039/2010/2., 5.Mpk.50.054/2011/3.

⁸⁵ 51. Mpkfv.636.580/2011/5.

nyugdíjra vonatkozó kedvezőtlen szabályokat meghozni.⁸⁶ Kollektív munkaügyi érdekvita hiányában a kérelmezők nem gyakorolhatják sztrájkjogukat.

6.3. Következtetések

Az ismertetett esetekből levonható az a következtetés, hogy a még elégséges szolgáltatás meghatározására irányuló kérelem önmagában nem bírálható el, ugyanis a minimális szolgáltatásra vonatkozó jogellenességi okon kívül minden egyéb feltételre nézve meg kell vizsgálni megelőzően a sztrájk jogszerűségét, hiszen ez előfeltétele a minimális szolgáltatás megállapításáról szóló döntésnek, ennek hiányában értelmetlen az erről való döntés. Ennek inverzeként a jogszerűség megállapítása iránti kérelem csak a szolgáltatás mértékében való megállapodás megkötése, valamint a sztrájk megkezdése után bírálható el.

A fent ismertetett példák is alátámasztják, hogy nehéz megfelelni a bíróság által támasztott követelményeknek, mert a kollektív érdekvita rendezésére álláspontom szerint a bírói út és annak merev eljárási szabályai indokolatlanul megkötik a felek kezét, gyakorlatilag ellehetetlenítik a sztrájkjog gyakorlását. Ezért úgy gondolom, hogy összességében nem volt jó megoldás a bíróságok kezébe telepíteni a közszolgáltatások mértékének megállapítását. E szervek rendeltetése ugyanis alapvetően jogviták eldöntése, és nem szakkérdések illetve érdekvita eldöntése, ezért alkalmatlanok arra, hogy a sztrájkjog gyakorlását elősegítsék és ezzel együtt azt biztonságosabbá tegyék.

Kétségtelen, hogy a jelenlegi szabályozás garantálja, hogy a lakosság alapvető jogai nem fognak sérelmet szenvedni, így az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kritikájának megfelelő megoldás született. Ennek ellenére úgy vélem, hogy ezzel párhuzamosan feledésbe merült a sztrájkhoz való jog érvényesülésének realitása az új szabályozás keretei között. A bírósági eljárásra csak végső esetben kerülhet sor, melynek egyfajta ösztönző szerepet kell betöltenie azzal a fenyegetett helyzettel, hogy amennyiben a felek nem tudnak megállapodni, úgy nyíltá kell tenniük a vitát azzal, hogy ügyüket egy külső harmadik szerv dönti el, melynek végkimenetele bizonytalanabb.

⁸⁶ E jogosultság a jogszabályok társadalmi egyeztetése során illeti meg a szakszervezeteket.

7. Az ágazati törvényekben rögzített szolgáltatás mértéke

Az Sztv. 4. § (3) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy törvény szabályozza a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. E rendelkezés végrehajtásaképpen 2011-ben két lényeges közszolgáltatásban a vasúti, illetőleg az autóbusszos közforgalmi közlekedésben született erre vonatkozó külön törvényi szabályozás.⁸⁷ Ezt követően került sor a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Személyszállítási törvény) hatályba lépésére, így a minimális szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések a fenti törvényekből ez utóbbi törvény 39. §-ába kerültek át. A szabályozás tárgyi hatálya – néhány kivételtől eltekintve – kiterjed minden típusú belföldön végzett személyszállításra.

A helyi és elővárosi személyszállítási közszolgáltatások esetén ez a mérték vonalanként a megrendelt személyszállítási szolgáltatás mennyiségének 66%-a, míg az országos és a regionális személyszállítás esetén 50%-a.⁸⁸ Továbbra is lehetőség van arra, hogy a sztrájkot szervezők és a munkaadók közös megegyezéssel a fenti arányokat meghaladják. Összehasonlítva az olasz Garancia Bizottság követelményrendszerével, ott a szolgáltatás 50%-a és a munkavállalók létszámának egyharmada az a maximális mérték, melyet a hazai szabályokkal ellentétben nem kell túlhaladni. Romániában a munkaerő egyharmadát kell biztosítani ezekben az ágazatokban.⁸⁹

A szabályozás kiegészült a menetrend kialakítására vonatkozó iránymutató szabályokkal. A meghatározott feltételek szerint elkészített menetrendtervezetet legkésőbb a sztrájk megkezdése előtt két nappal meg kell hirdetni, a lakosság egyidejű tájékoztatása mellett.⁹⁰ Meglehetősen aggályosnak mondható az a rendelkezés, mely a szolgáltató, tehát a munkáltató egyoldalú kötelezettségévé teszi a menetrendtervezet kidolgozását, amelyre ilyen módon a szakszervezeteknek nincsen ráhatása.⁹¹ A rögzített arányszámnak vonalanként és járatonként számolva a sztrájk első 24 órájára és a csúcsidőszakokra vonatkozóan óránkénti bontásban kell érvényesülnie, ezt követően, valamint csúcsidőszakon kívül napokra lebontva. Amennyiben a munkáltató dolgozza ki egyoldalúan a menetrendet, előfordulhat, hogy egyes

⁸⁷ A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 68/I. § (1) a)- b), valamint az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 11/A. § (1) a)- b) rendelkezései ugyanolyan szabályok szerint határozták meg a minimális szolgáltatás mértékét.

⁸⁸ Személyszállítási törvény: 39. § (1) bekezdése.

⁸⁹ Warneck Wiebke: Strike rules in the EU 27 and beyond, A comparative overview, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety, Brussels, 2007. 60. old.

⁹⁰ Személyszállítási törvény: 39. § (1)-(4) bekezdései

⁹¹ Személyszállítási törvény: 39.§ (4) bekezdése

időintervallumokban egyáltalán nem ritkít a járatokon, vagy csak minimálisan csökkenti azokat, mivel csak a minimális mérték rögzített és az első 24 órát követően megteheti azt, hogy az arányt napokra lebontva biztosítsa. Könnyen manipulálni lehet azzal a szabállyal is, hogy tört szám esetén felfelé kell kerekíteni a biztosítandó szolgáltatást, ebben a tekintetben ugyanis oszthatatlan szolgáltatásról van szó, hiszen egy járat vagy elindul, vagy nem, így a rögzített arányszám szintén meghaladható.

Lényeges a Személyszállítási törvény felelősségi szabálya, mely kiegészíti az Sztv. által szabályozott jogellenesség jogkövetkezményét, abban az esetben, ha a munkabeszüntetésben résztvevők a meghatározott feltételek szerinti még elégséges szolgáltatás nyújtását akadályozzák vagy ellehetetlenítik.⁹² Az elemzett törvény alapján a közlekedési szolgáltató társaság kártérítési igénnyel élhet a munkabeszüntetés szervezőivel és résztvevőivel szemben, továbbá jogosult a vele szemben harmadik fél, azaz a fogyasztók által érvényesített kárigényeket a kártelepítési szabály értelmében rájuk áthárítani.⁹³ E normarendszerben rejlő lehetőségek megértéséhez röviden érdemes számba venni, milyen Ptk.-beli jogkövetkezmények merülhetnek fel a sztrájk következtében, ezért erre a következő cím alatt külön is ki kívánok térni.

Az Sztv. 4.§ (3) bekezdésének sorrendjéből az derül ki, hogy a törvényi szabályozás az elsődleges a minimális mérték megállapítása tekintetében. Ebből következően kritikaként fogalmazható meg, hogy az egész személyszállítási ágazatban, amelyben jellemzően magas a munkaharc iránti aktivitás, az ismertetett törvény és a munkáltató alakítja ki egyoldalúan az arányszámokat, e körben ugyanis még a bíróságok arányossági mérlegelése is kizárt.

8. A munkáltató harmadik személyekkel szemben fennálló felelőssége

A Személyszállítási törvény kárfelelősségi alakzata a magatartásszabályozó funkción keresztül elősegíti a rendeltetésszerű joggyakorlás érvényesülését azáltal, hogy a munkáltatóra és a sztrájkolókra egyaránt kárfelelősségi szabályokat telepít.

A közszolgáltatást nyújtó munkáltató, mint szerződő fél és ügyfelei, azaz harmadik személyek viszonylatában a sztrájk nem érinti a fennálló jogügyleteket, azok érvényességét, ezért a munkáltató ügyfelei felé a Ptk. szabályai szerinti kontraktuális felelősséggel tartozik.⁹⁴ Ebből következően a szolgáltató (munkáltató) sztrájk okán bekövetkező szerződésszegése esetén négyfajta jogkövetkezmény-csoport jöhet számításba, melyek a következők: a

⁹² Személyszállítási törvény: 39. § (7) bekezdése

⁹³ Uo.

⁹⁴ Kiss György: i.m.: 533. o.

késedelem miatt beálló jogkövetkezmények köre, a hibás teljesítés szabályainak alkalmazása, a lehetetlenülés és a teljesítés megtagadásának jogkövetkezményei.⁹⁵ Az utóbbi három esetben nincs helye kimentésnek, míg késedelembe eséskor ez a lehetőség adott.

A munkáltató mind jogosulti (Ptk. 304.§), mind kötelezeti pozícióban (Ptk. 298.§-301/A.§) késedelembe eshet. Mindkét szerződésszegési típusnak van objektív, és felróhatóságtól függő, azaz szubjektív alakzata.⁹⁶ Ebből következik, hogy a felróhatóságtól független esetekben mentesülésre nincs lehetőség (késedelmi kamat), ezért beáll a szerződésszegés jogkövetkezménye. A közlekedési szolgáltatás rendeltetéséből adódóan továbbá megállapítható, hogy kötelezeti késedelem esetén az érdekmúlás bizonyítása nélkül lehetőség van az elállásra (vasutassztrájk miatt nem lehet eljutni a tárgyalásra).

Felróható késedelem esetén (kötér, kártérítés) a munkáltató mentesülhet a szubjektív felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.⁹⁷ Az objektív mércét egyediesíti tulajdonképpen az adott helyzetre történő utalás, amely a konkrét tényállásra vetített magatartás zsinórmértékét határozza meg.⁹⁸

Nehezen értelmezhető az a nézet, mely a jogszerű sztrájk esetén egyedi mérlegelés alapján a munkáltató kimentésére ad lehetőséget. Jogszerű sztrájk esetén ugyanis a munkáltató biztosan nem tett meg mindent a munkajogi szabályok értelmében a sztrájkveszély elkerülése érdekében, mivel sztrájkolni csak az egyeztetés sikertelensége, vagy hiánya esetén lehet jogszerűen.

Sajnálatos, hogy az üzletszabályok a sztrájk okán a szerződő félnek okozott károkért való felelősséget, mint *vis maior*, jelenleg is gyakran a kárfelelősség alóli mentesülés egyik eseteként rögzítik, akárcsak a múlt századi törvények, amelyek ezzel hangsúlyozták, hogy az akkori jogrend nem ismeri el a sztrájkhoz való jogot.⁹⁹ A Személyszállítási törvény megteremti a kárfelelősség alapját, ezért álláspontom szerint az üzletszabályok e rendelkezései, mint általános szerződési feltételek jogszabályba ütköznek, ezért a Ptk. 200. § (2) bekezdése alapján semmisek.

⁹⁵ Zemplényi Adrienne (szerk.) i.m.: 92-93. o.

E kárfelelősségi alakzatokat az új Ptk.-ban is megjelennek majd, azzal a legfőbb dogmatikai különbséggel, hogy a deliktális és kontraktuális kártérítési alakzat szabályai különbözőek lesznek.

⁹⁶ Eörsi Gyula: Kötelmi jog általános rész, Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2010. (változatlan utánnyomás) 153-158. o.

⁹⁷ Eörsi Gyula: i.m.: 155., 158. o.

⁹⁸ Marton Géza: A polgári jogi felelősség, TRIORG Kft., Bp. 1992. 55-61. o.

⁹⁹ Lásd például: MÁV-START Zrt. Üzletszabályzatának 1.3.7. a) pontja: A vasúti társaság mentesül fenti kötelezettsége alól, ha a késés az alábbi okok valamelyike miatt következett be: ...sztrájk. OrangeWays Zrt. Utazási Feltételek 8. pontja: *vis maior*, így különösen sztrájk esetén felelősség nem terheli a társaságot. A BKV üzletszabályzata a tájékoztatás elmaradása esetére biztosítja a Ptk. szerinti kártérítést. (2012. 10. 29.).

A kontraktuális felelősség gyökerei eltérőek a deliktuális felelősségtől, mivel ez előbbi alapja az önként vállalt kötelezettség. Ebből következően az individuális vétkességi alapú kimentés helyett célszerű lenne inkább kockázatelosztással rendezni a helyzetet.

9. Az új szabályozás a nemzetközi elvárások tükrében

A nemzetközi szervezetek a sztrájkjog tételes jogi szabályait, valamint annak gyakorlati megvalósulását is figyelembe veszik ellenőrző mechanizmusuk során. Magyarország szabályozása az ILO Bizottságának fogalomhasználatával élve a nem szigorú értelemben vett szolgáltatások közül is alapvetőnek minősít néhány szektort (általában véve a közlekedés, a nagyvárosi közlekedés és az oktatás), amelyek esetén nincs általános sztrájktilalom, a szabályozás csak korlátozza a sztrájkot. Ez a rendszerezés megfelel az ILO gyakorlatának, mert igazodik az adott közszolgáltatást igénybe vevőinek szükségleteihez, valamint illeszkedik az ország adottságaihoz is. Álláspontom szerint az új szabályozás megfelelően biztosítja az állampolgárok alapvető szükségleteit, azonban a másik elérendő célnak nem felel meg, mivel a sztrájk nyomásgyakorló ereje nem érvényesül maradéktalanul. Mind a Karta, mind az ILO Bizottságának esetjoga alapján figyelembe kell venni az ország jellemzőit a gyakorlat megítélésénél. Amennyiben figyelembe vesszük a hazai tömegközlekedés jellemzőit úgy a 66% illetve 50%-os minimális küszöbmérték törvényi előírása túl magasnak minősül, így az nem felel meg „a valóban és kizárólagosan minimum szolgáltatás” követelményének, ezért veszélyezteti a sztrájk nyomásgyakorló erejét.¹⁰⁰

Az ILO által támasztott elvárások közt szerepel, hogy a minimális szolgáltatás mértékének meghatározását elsősorban a felek megállapodása útján kell rendezni, továbbá megállapodás hiányában sem dönthet erről egyoldalúan a közigazgatás, vagy a munkáltató.¹⁰¹ Mind a Karta, mind az ILO Bizottságának esetjoga alapján egyértelmű, hogy a munkaügyi miniszter, illetve minisztérium, a vitában érintett állami vállalat, valamint a kormány nem számít független szervnek.¹⁰²

A problémát e körben az jelenti, hogy a személyszállítási törvényben a mérték módosítására a feleknek kevés ráhatása van, továbbá a konkrét menetrendeket is a munkáltató

¹⁰⁰ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, 2008. Article 6. 4. Kulcsity Mária: Az ILO állásfoglalásai a sztrájkokról. In Háziné Varga Mária (szerk.) Érdekképviselet felsőfokon, Bp., Raabe, 2007. december.

¹⁰¹ Nacsá Beáta: i.m.: 59-72.

¹⁰² ILO Digest 2006., para 613.; Conclusion 2010 – Italy – Article 6-4

A Karta végrehajtásának ellenőrzését végző Karta Bizottsága az olasz jelentésre adott Konklúziójából kiderül, hogy nem felel meg a G cikknek, ha a Kormány hatáskörrel rendelkezik a sztrájkjog korlátozásában.

állapítja meg egyoldalúan. Kétséges az is, hogy a törvényi mérték megalkotásakor a munkavállalói oldal álláspontját mekkora súllyal vették figyelembe, mivel az arány közhatalom általi kialakításában elvárás, hogy abban a releváns munkáltató és munkavállalói szervek egyaránt részt vegyenek. A hazai törvényi szintű szabályozás azonban kizárja azt, hogy elsősorban a felek állapodjanak meg a mértékről, hiszen nincs olyan rendelkezés, amely a meghatározott érték alatti eltérést megengedné. Amennyiben tehát megszületik a törvényi szintű norma, úgy automatikusan kizárttá válik mind az alacsonyabb mértéket meghatározó felek közti megállapodás, mind a bírósági eljárás megindításának lehetősége.¹⁰³ Ez a megoldás viszont álláspontom szerint nem felel meg a nemzetközi gyakorlatnak, mivel közel áll a mérték egyoldalú meghatározásának kategóriájához.

Megegyezés és törvényi szabályozás hiányában a kötelező bírósági eljárásról megállapítható, hogy megfelel a függetlenség követelményének, de nem felel meg a gyors és formalitásoktól mentes eljárás követelményének és itt elegendő azokra a kérelmekre utalni, amelyeket alakszerűségi okok miatt elutasított a bíróság.¹⁰⁴

A Karta Bizottsága a Kartának való megfelelést nemcsak az adott ország jogi normái, hanem bíróságai által kialakított esetjog alapján is vizsgálja.¹⁰⁵ Megítélésem szerint a következő jelentés alkalmával a hazai bírói gyakorlat már nem fog megfelelni a Karta követelményeinek a szinte kivétel nélkül elutasító és merev bírói döntések miatt.

10. Megoldási javaslatok *de lege ferenda*

A sztrájkjog szabályozásánál két célt kell szem előtt tartani, egyrészt biztosítani kell a jogosultság gyakorlását, másrészt azt, hogy a munkabeszüntetés csakis végső megoldás lehet.

Megoldási javaslataim körében elsőként azt emelem ki, hogy az általam elgondolt sztrájk-rendszerben a jogbiztonság fokozása érdekében elengedhetetlen lenne a jelenleginél precízebben meghatározni a személyi hatályt. Ezért a jelenleg hatályos Sztv. tömör megfogalmazása („a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltató”) valamint példálózó felsorolása helyett egy erre vonatkozó részletes és objektív szempontrendszer kidolgozásával ez lehetségessé válna. Ennél a megoldásnál is ügyelni kell azonban arra, hogy az alapvetőnek minősülő szolgáltatások köre ne legyen túl tágan meghatározva.¹⁰⁶ Ez egyfajta

¹⁰³ Asbóth Balázs i.m.: 22. o.

¹⁰⁴ Nacsá Beáta: i.m.: 72. old.

¹⁰⁵ Az 1961-es Karta 24. cikkely (2) bekezdése, lásd még: Samuel, Lenia: Fundamental Social Rights. Case Law of the European Social Charter. Council of Europe, 1997. 162 és 440. old.

¹⁰⁶ Roskam, Anton: Draft Essential and minimum services and the right to strike, Development Policy Research Unit, 2009. 9-12. o.

útmutatóként szolgálna annak eldöntéséhez, hogy az adott munkáltató mely alanyi körbe tartozik, így feltehetően nem fordulna elő, hogy az első-és másodfokon eljáró bíróságok eltérően ítélik meg a szolgáltatás alapvető voltát.¹⁰⁷

A sztrájk alatti minimális szolgáltatás kiszámíthatóságát nagyban előmozdítja, ha arról a felek még a sztrájkhelyzet előtt megállapodnak, hiszen a sztrájk során már nehezen választják szét a vita valóságos tárgyát és a minimális szolgáltatás kérdését.¹⁰⁸ A felek ellentétes érdekeinek kompromisszumos eredményeképpen a szolgáltatás mértéke megfelelő lesz, ezért a szabályozás kulcskérdése, hogy miképpen lehet elérni, hogy a felek lehetőleg még a sztrájkveszély előtt megegyezzenek.

Kielégítőnek tartom az egy-egy ágazatra kiterjedő kollektív szerződéseket is, mert ezek a megállapodások a klasszikus kollektív érdekviták megelőzésére, vagy rendezésére szolgálnak. A felek közti megállapodások további előnye, hogy rugalmasabban lehet módosítani egy törvényhez képest, ha változnak az életkörülmények, vagy akár a felek álláspontjai. Ez lehetővé teszi az újabb tapasztalatok beépítését, így a különféle ágazatok jellemzőit sokkal inkább képes figyelembe venni.

A törvényi szintű szabályozás csak úgy fogadható el, ha a mérték kereteit jelöli ki, de ettől az aránytól a felek megállapodással mindkét irányba eltérhetnek. A jelenleg rögzített arányszám a hazai közlekedési ágazat jellemzőiből kiindulva túl magasnak bizonyul, ezért a munkaharc nyomásgyakorló ereje kétséges.¹⁰⁹ Hangsúlyozandó, hogy a részletes menetrend kidolgozása is csak a felek konszenzusa alapján történhet.

Meglátásom szerint a még elégséges szolgáltatás meghatározására irányuló nemperes eljárást hatékonyabb eszközökkel is fel lehetne váltani. A bírói út igénybevételenek rendeltetése, hogy független, harmadik személy döntse el az érdekvitát, továbbá, hogy e külső személy döntésétől való „félelem” megegyezésre sarkallja a feleket. E funkciókat véleményem szerint a döntőbírói eljárás is be tudná tölteni. Azonban csak akkor lenne érdemes az említett utat kötelezővé tenni, ha nincs hatályban sem kollektív szerződés, sem törvényi szabályozás és a feleknek nem sikerül megegyeznie a minimális szolgáltatást illetően. Ez a megoldás nem ismeretlen más európai jogrendszerekben sem, ugyanis Norvégiában és Görögországban kötelező a döntőbírói eljárás igénybevétele, míg Olaszországban kollektív szerződés hiányában a szolgáltatás mértékének meghatározása a Garancia Bizottság

¹⁰⁷ 45. Mpk. 50.138/2011/8. és 59. Mpkfv. 639539/2011/3.

¹⁰⁸ Berki Erzsébet: Az elégséges szolgáltatás problémája. In PMJK 2009/I. 112. o.

¹⁰⁹ Itt elég utalni a hazai járműpark leromlott állapotára.

jóváhagyásához kötött.¹¹⁰ A nemzetközi elvárás ezzel kapcsolatban a döntéshozó szerv függetlensége és nem a bírói út igénybevétele. Az viszont elvárás, hogy elsőként a felek autonómiájának biztosítson teret a szabályozás, ezért szükséges, hogy a kötelezően igénybeveendő eljárás előtt e lehetőség adott legyen.

Megállapodás hiányában tehát kivitelezhetőnek tűnik egy olyan rendszer hazánkban is, ahol elsőként a döntőbíráskodás járna el, nyomós közérdek esetén kötelező jelleggel. Ezzel elérhető ugyanaz a cél, mint amelyet a bírósági út biztosít, emellett sokkal hatékonyabbá, gyorsabbá válna az eljárás. Végül pedig sokkal inkább érvényre lehetne juttatni a szakmai szempontokat, mivel a döntőbíráskodás eljárásában erre specializált szakemberek is részt vennének. Ezzel költségtakarékosabb is lenne e megoldás, mert a bíróság költségén felül nem kellene külön szakértői díjat fizetni, amely napjainkban a perköltség legnagyobb részét alkotja. Az előnyökkel szemben áll az az érv, hogy a kollektív alku és ezzel a sztrájk szabadságával kapcsolatos nemzetközi elvárásoknak ugyanakkor a veszélyhelyzet bizonyos szintje alatti kötelező döntőbíráskodás nem felel meg, ezért csak szélsőséges esetekre alkalmazható.¹¹¹

A felvázolt eljárási módban a döntőbíráskodás egyfajta szűrő szerepet is betöltene, így a bíróságok valóban csak jogkérdésekben járnának el, ez a megoldás illeszkedik a munkaügyi viták dogmatikájához is. Egyes nézetek szerint a döntőbíráskodás hátránya, hogy fennáll a veszélye annak, hogy részrehajló személyek kerülnek be az ügydöntő testületbe és függetlenség hiányában az egész rendszer lényege megdől. Álláspontom szerint azonban ezt a problémát el lehetne kerülni egy szigorúan kialakított és felügyelt kiválasztási rendszerrel. Hazánkban már létezik a Munkaügyi Közvetítő és Döntőbírói Szolgálat, mely a kollektív munkaügyi viták rendezésére hivatott, ezért a döntőbíráskodás ellátásával kapcsolatos feladatokat célszerű lenne ehhez a szervhez telepíteni.¹¹²

Meglátásom szerint az egészségügy területén továbbra is szükséges lenne a szigorúbb szabályozás és az állami felügyelet. Az egészségügyi dolgozók helyzete hasonlatos a közszférában dolgozókkal, tekintettel a tevékenység kiemelkedő fontosságára, valamint további azonosság, hogy e személyi körben is az állam, vagy önkormányzat áll legtöbbször munkáltatói pozícióban. Egy skálára kivetítve a közszolgáltatatók körét, a skála egyik végén az egészségügyi dolgozók állnak, igen közel a közszféra munkavállalóihoz, ahol már teljes a sztrájktilalom, a skála másik részén az olyan szolgáltatást nyújtó munkavállalók vannak, akik

¹¹⁰ Prugberger Tamás i.m.: 658-663. o., Treu, Tiziano: i.m.:465-470. o.

¹¹¹ Karta, Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4, 34. o.

¹¹² A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat Szervezeti, Működési és Eljárási Szabályzata, 6. pont.

esetében csak az elhúzódó sztrájk indokolja az elégséges szint előírását. Ez a rendszer megfelel a nemzetközi normáknak is, amelyek szerint differenciált szabályozás vonatkozhat a szolgáltatókra annak megfelelően, hogy, az életet, egészséget, testi épséget, vagy személyes biztonságot érintő alapvető szolgáltatásokat látnak el, vagy csak kevésbé fontos alapvető ellátásokat biztosítanak.¹¹³ Ebből a szempontból ugyanis indokolt lehet a jog korlátozása, vagy akár még kizárása is.¹¹⁴

A felvázolt rendszer ilyen módon nagyobb teret engedne a sztrájkjog érvényesülésének, ugyanakkor továbbra is fenntartaná jogkérdésekben a bírói utat. Ennek eredményeképpen a minimális szolgáltatás tárgyában a felek megegyezési kényszere továbbra is fennállna, így a sztrájkjog és az ellentétes alapjogok kényes egyensúlya arányban állna egymással.

¹¹³ Conclusion XII – 1, Conclusion XIII – 1, Conclusion XIII – 3.

¹¹⁴ Bródy János: A jogszerű sztrájk kritériumainak nemzetközi és magyar standardjai. In Jogtudományi Közlöny, 2000 /11. 439-447. o.

11. Összegzés

A 2010. december végén hatályba lépett Sztv. módosításának célja –az előterjesztői expozé alapján – a világos, határozott, mindenki számára ismerhető, kellően kiszámítható, tervezhető elégséges szolgáltatások törvényi megfogalmazása volt, mely egyben lehetőséget ad a szakértők bevonására is.¹¹⁵ A valódi cél az volt, hogy szülessen megállapodás a felek között az elégséges szolgáltatás kérdésében, s ne csak látszategyeztetést folytassanak róla. E cél megvalósult, viszont azzal a hátránnyal járt, hogy a lakosságot közszolgáltatással ellátó munkáltatóknál maga a sztrájk gyakorlati megvalósulása lényegesen megnehezedett, csaknem ellehetetlenült. Az új rendelkezések bevezetése óta ugyanis egyetlen jogerős érdemi döntés sem született a minimális szolgáltatás mértékéről. A jogalkotó megfeledezett arról, hogy az alapjogok arányos mérlegelésénél nemcsak a lakosság közszolgáltatáshoz való jogát kell szem előtt tartani, hanem a szervezkedéshez és ezen belül a sztrájkhoz való jogot is.

Az új rendelkezések pozitív elemeként értékelhető, hogy a még elégséges szolgáltatás nem teljesítése jogellenességi okká vált.

A gyakorlat alapján viszont a kötelező bírói út bevezetése a felek megegyezésének hiányában nem bizonyul jó megoldásnak, ugyanis e jogalkalmazó szerv merev, formalizált eljárása nem alkalmas a szakszerű, gyors döntés meghozatalára, emellett költséges is.

A szűk határidő kizárja a szakértő bevonásának lehetőségét, ugyanakkor a bíróság nem meri felvállalni, hogy szakismeret hiányában a biztonságot veszélyeztető, vagy esetleg kárt okozó döntést hozzon. Szemléletes Zlinszky János meglátása, mely szerint a bíró a minimális szolgáltatás meghatározásakor megfelelő jogi fogódzó híján mérlegelni kényszerül, szubjektív alapon dönti el, hol a „közérdeket sértő veszélyeztetés” és a normál életvitelt akadályozó mérték közti határvonal.¹¹⁶ Mindezek alapján érdemes lenne a bírósági eljárást az érdekkonfliktusok feloldásához illeszkedő alternatív vitarendezési módszerekkel felváltani.

Összességében megállapítható, hogy az új szabályok összezavarták az addigi joggyakorlatot, s még nagyobb jogbizonytalanságot teremtettek, a 2010 előtti állapotokhoz képest, csupán azzal az eltéréssel, hogy jelen esetben a sztrájkjog érvényesítésekor áll fenn a bizonytalan helyzet és nem a munkaharc ideje alatt.

Az általam elképzelt rendszer kidolgozását azért tartom kívánatosnak, mert az eddigi számos sikertelen sztrájkkísérletet tanúsító végzések, valamint a munkaügyi bíróságon

¹¹⁵ Előterjesztői expozé a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását kezdeményező T/2036. törvényjavaslatról, forrás: Complex Jogtár.

¹¹⁶ Középpontban az alapjogok I. – Vitatott minimum, forrás: <http://www.jogiforum.hu/hirek/17661> (2012. 10.31.).

szerzett tapasztalataim megerősítettek abban, hogy a jelenlegi rendszer nem működőképes. Hazánkban a tradicionális kontinentális jogrendszer alapján a kodifikált szabályok képezik a jogérvényesítés alapját, ezért ha létezik sztrájk törvény, akkor úgy gondolom elvárható lenne olyan szabályrendszer kimunkálása, mely a gyakorlatban is gond nélkül alkalmazható, és amely alapján egyértelműen meg tudjuk válaszolni, hogy „merre is tart” hazánkban a sztrájkjog.

12. Felhasznált irodalom és joganyagok

1. A Munka Törvénykönyve hatása a gazdasági versenyképességre, Tanulmány. A kutatás vezetője: Dr Kiss György, lektorálta Dr. Prugberger Tamás. Pécs, 2010.
2. Asbóth Balázs: A még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározására irányuló nem peres eljárás - Az új bírósági nem peres eljárás bevezetésének indokai és működése a Fővárosi Bíróság gyakorlatában: 6. o.
[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/asboth_balazs__a_meg_elegseges_szolgaltatas_mertekenek_meghatarozasara_iranyulo_nem_peres_eljaras\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/asboth_balazs__a_meg_elegseges_szolgaltatas_mertekenek_meghatarozasara_iranyulo_nem_peres_eljaras[jogi_forum].pdf)
(2012.03.20.)
3. Az értelmezett Alkotmány, szerk. Holló András-Balogh Zsolt, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Bp., 2009. 940-945. o.
4. Berke Gyula-Kiss György: A sztrájkjog szabályozásának lehetőségei a közszolgáltatások területén. In PMJK 2009/2. 29-72. o.
5. Berki Erzsébet: Az elégséges szolgáltatás problémája. In PMJK 2009/I. 111-118. o.
6. Berki Erzsébet: Illúziók és kiábrándulások. Sztrájkok és más direkt akciók 2008-ban. In Érdekképviselő felsőfokon. Szakszervezeti tisztségviselők gyakorlati kézikönyve, Raabe, Bp., 2009. február 4.24. fejezet.
7. Berki Erzsébet: Kísérlet néhány, sztrájkokkal kapcsolatos illúzió eloszlatására. In Munkaügyi Szemle 2010/1. 43-47. o.
8. Berki Erzsébet: Sztrájkok és más direkt akciók a kilencvenes években Magyarországon. In A munkaügyi kapcsolatok rendszere és a munkavállalók helyzete, szerk. Koltay Jenő, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Bp., 2000. 89-134. o.
9. Bródy János: A jogszerű sztrájk kritériumainak nemzetközi és magyar standardjai. In Jogtudományi Közlöny, 2000 /11. 439-447. o.
10. Compelx Jogtár, a 2010. évi CLXXVIII. törvény indokolása.
11. Eörsi Gyula: Kötelmi jog általános rész, Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2010. 153-158. o.
12. Frakciók vezérszónokainak beszédei a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását kezdeményező T/2036. törvényjavaslatról, Complex Jogtár.
13. Gaskó István: Kell-e szabályozás? In Sztrájkjog Magyarországon szerk. Halmos Csaba, Complex Kiadó Bp., 2010. 175-178. o.

14. Gernigon, Bernard: Working Paper No. 2: Labour relations in the public and para-public sector, International Labour Office, Geneva, 2007.
15. Handó Tünde: A sztrájjal kapcsolatos bírósági döntések. In PMJK 2008/2. 129-136. o.
16. Herczog László: Érdekviszonyok – érdekegyeztetés – sztrájk. In Sztrájkjog Magyarországon szerk. Halmos Csaba, Complex Kiadó Bp., 2010. 169-174. o.
17. Juhász Zoltán: A sztrájk joghatása, In Acta Humana, 2009. évi 3. szám, 104-113. o.
18. Kiss György: Munkajog, Osiris Kiadó, Bp., 2005. 487-536. o.
19. Kulisity Mária: A sztrájjal kapcsolatos bírói gyakorlat. Érdekképviselő felsőfokon. Esettanulmányok. 2007. május.
20. Kulisity Mária: Az ILO állásfoglalásai a sztrájkokról. In Háziné Varga Mária (szerk.) Érdekképviselő felsőfokon, Bp., Raabe, 2007. december.
21. Lehoczky Csilla: Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban. In Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 277-296. o.
22. Lehoczky Csilla: Sztrájk ideje alatt követendő magatartás. In A magyar munkajog II. (szerk. Lehoczky Csilla), Vince Kiadó Bp., 2004. 195. o.
23. Lőrincz Ernő: A munkaviszonyok szabályozása Magyarországon a kapitalizmus kezdetétől az első világháború végéig, 1840-1918, Akadémiai Kiadó, Bp., 1974. 214-250. o.
24. Lőrincz György: A még elégséges szolgáltatások kérdése, In Sztrájkjog Magyarországon szerk. Halmos Csaba, Complex Kiadó, Bp., 2010. 186-188. o.
25. Lőrincz György: Sztrájktörvény születik (1988-1989). In PMJK 2008/2. 137-148. o.
26. Lőrincz György: Sztrájktörvény születik 1988-1989. In Sztrájkjog Magyarországon, szerk. Halmos Csaba, Complex Kiadó, Bp., 2010. 47-58. o.
27. Marton Géza: A polgári jogi felelősség, TRIORG Kft., Bp., 1992. 55-71. o.
28. Nacs Beáta: A magyar sztrájk szabályozás kritikus pontjai. In Sztrájkjog Magyarországon, szerk. Halmos Csaba, Complex Kiadó, Bp., 2010. 59-72. o.
29. Prugberger Tamás: A munkaküzdő magyar jogi szabályozásának reformjához. In Jogtudományi Közlemény 65. évf. 12. szám, 2010. 658-663. o.
30. Rácz Zoltán: A sztrájk jog megítélése az Alaptörvény tükrében. In Publicationes Universitatis Miskolcensis, Tomus XXX/2., 2012. 569-575. o.
31. Radnay József: A sztrájk egyes kérdései a külföldi jogrendszerekben. In Munkaügyi Szemle, 1992. 5. szám, 217-218. o.

32. Roskam, Anton: Draft Essential and minimum services and the right to strike, Development Policy Research Unit, 2009. 9-13. o.
33. Samuel, Lenia: Fundamental Social Rights. Case Law of the European Social Charter. Council of Europe, 1997.
34. Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok, Osiris Kiadó, Bp., 2005. 252-290. o.
35. Tóth Ferenc: A munkaügyi kapcsolatok nemzetközi szabályozása. In. Tóth Ferenc: Munkaügyi kapcsolatok rendszere és fejlődése. Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008. 396. o.
36. Treu, Tiziano: Strikes in essential services in Italy: an extreme case of pluralistic regulation In Comparative Labor Law Journal, Vol. 15., No. 4., Summer 1994. 461-487. o.
37. Warneck, Wiebke: Strike rules in the EU 27 and beyond, A comparative overview, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety, Brussels, 2007.
38. Zemplényi Adrienne (szerk.) Sztrájkjogi projekt In ÁJOB Projektfüzetek, Bp., OBH, 2010/4.

Freedom of Association Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO 2006.

Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, 2008.

Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4.

Conclusion XVIII-1 Volume 1, 10/31/2006.

Conclusion XVII-2 Volume 06/30/2005.

Conclusion XVI-2 Volume 1, 06/30/2004.

Conclusion Hungary XVIII-1 Volume-1, XVII-2 Volume-1.

Conclusion 2010 – Italy – Article 6-4.

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1952. évi III. törvény a Polgári Perrendtartásról

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1989. évi VII. törvény a sztrájkokról

1991. évi XI. törvény az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről

2000. évi LII. számú törvény az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről

2000. évi LV. számú törvény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről

2004. évi XXXIII. törvény az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról

2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2010/C 83/01 Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés

2010/C 83/02 Az Európai Unió Alapjogi Chartája

2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról

105/1952. (XII. 28.) MT rendelet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában

AJBH Közlemény: A sztrájktörvény pontosításáról, AJB-6614/2010.

A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat Szervezeti, Működési és Eljárási Szabályzata

A Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság Személyszállítási Üzletszabályzata

A Máv-Start Vasúti Személyszállító Zártkörűen Működő Részvénytársaság Személyszállítási Üzletszabályzata

Utazási feltételek az Orangeways Zrt. Nemzetközi Autóbusz Járatain

88/B/1999. AB határozat

673/B/1990. AB határozat

33/2012. AB határozat

5.Mpk.50.039/2011/2.

5.Mpk.50.115/2011/11.

20.Mpk.50.428/1999/6.

29.Mpk.50.131./2008/4.

29.Mpk.50.095/2011/3.

36.Mpk.50.096/2011/7.

45.Mpk.50.144/2011/5.

45.Mpk.50.138/2011/8.

50.Mpk.50.093/2011/4.

51.Mpkfv.636.561/2011/4.

51.Mpkfv.636.579/2011/4.

51.Mpkfv.636.580/2011/5.

51.Mpkfv.636.560/2011/6.

51.Mpkfv.640.035/2011/3.

59.Mpkfv.639.539/2011/3.

BH 1991. 255.

EBH 2008. 1816.

M. törv. I. 10 244/1990.

Legf. Bír. Mfv. I. 10.998./1995.

Legf. Bír. Mfv. II. 10.751/2007.

Mfv.II.10.688/2007/2.

Mpkk.III.10.742/2011/2.

Mpkk.III.10.729/2011/2.

Mpkk.III.10.727/2011/2.

Mpkk.III.10.737/2011/2.