

Sztrájkjog

Szerző: HUNGLER Sára

Affiliáció: adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: KISS György, KUN Attila, HUNGLER Sára

Lezárás dátuma: 2023.01.25

Idézési javaslat: HUNGLER Sára: „Sztrájkjog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Munkajog rovat, rovatszerkesztő: KISS György, KUN Attila, HUNGLER Sára) <http://ijoten.hu/szocikk/sztrajkjog> (2023). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A sztrájk a munkavállalók közös gazdasági és szociális érdekeinek biztosítására szolgáló, időleges munkabeszüntetés. A munkabeszüntetés célja, hogy a munkavállalók kikényszeríthessék valamilyen követelésük teljesítését, illetve ellenállásukat fejezzék ki valamivel szemben, vagy így nyilvánítsák ki sérelmüket, esetleg más munkavállalókat támogassanak követeléseikben vagy szolidaritást vállaljanak azokkal sérelmeikben. A sztrájk alapjog, de nem korlátozhatatlan, bizonyos esetekben jogszerű lehet a teljes tilalom is. Számos oka lehet annak, hogy a munkavállalók kollektív akciókhoz folyamodnak. A leggyakoribb ok, hogy a munkáltatókkal folytatott kollektív tárgyalások megakadnak. A sztrájk ekkor az utolsó jogszerű eszköz lehet arra, hogy a munkavállalók a munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeiket, mint például a munkabérek emelése vagy a munkafeltételek javítása, érvényesíthessék. A sztrájk továbbá válasz lehet bizonyos munkahelyi eseményekre, mint például a munkavállalók egészségét és biztonságát fenyegető munkakörülményekre vagy a munkáltatói hatalom visszaélésére gyakorlására. Amellett, hogy a tisztán politikai sztrájk a legtöbb országban kifejezetten tilos, a munkabeszüntetés mozgatórugói lehetnek politikai jellegű megfontolások is, ha a munkavállalók szélesebb körű társadalmi és gazdasági érdekeik védelmére vagy előmozdítására törekcsenek – például a kormányzati politika elleni tiltakozással vagy azzal, hogy megpróbálják meggyőzni a kormányt, hogy hozzon korrekciós intézkedéseket valamilyen társadalmi vagy gazdasági problémával kapcsolatban. A sztrájkok természetüknél fogva megzavarják a munkabékét és sértik a munkáltató gazdasági érdekeit, ugyanakkor gazdasági és társadalmi hatásuk jelentős lehet. A jogszerű sztrájkkal a munkáltatónak és egyéb érintetteknek (például a lakosságnak) okozott károkozás is jogszerű, sőt, ha nincsen ilyen hatása, akkor valójában a munkabeszüntetés nem képes elérni a célját. Ugyanakkor a sztrájk minden esetben békés tiltakozási forma, nem valósíthat meg erőszakos cselekményt, hiszen a munka fel nem vétele jelenti a tiltakozást. A jogszerű sztrájkban való részvételért a munkavállalókkal szemben semmilyen hátrányos munkáltatói intézkedés nem alkalmazható, ugyanakkor a sztrájk idejére munkabér sem jár.

Tartalomjegyzék

1. Elméleti alapvetés

2. A sztrájkhoz való jog az ENSZ és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation) egyezményeiben

2.1. A sztrájk fogalma az ILO joganyagában

2.2. A sztrájkjog jogosultjai

- 2.3. Korlátok és tilalmak az ILO jogértelmezésében
- 2.4. Védelem és szankciók

3. A sztrájkjog az Európa Tanács egyezményeiben

- 3.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Strasbourg-i Emberi Jogi Bíróság kapcsolódó esetjoga
- 3.2. Az Európai Szociális Karta és a Módosított Európai Szociális Karta sztrájkjoggal kapcsolatos rendelkezései

4. Az Európai Unió sztrájkra vonatkozó szabályozása és az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjoga

- 4.1. Transznacionális kollektív akciók megítélése az EUB esetjogában
- 4.2. A „Laval-kvartett” hatása az uniós jogra

5. A sztrájkjog hazai szabályozása

- 5.1. A sztrájkjog és az alkotmányjog kapcsolata
- 5.2. A sztrájktörvény rendelkezései
- 5.3. Tilalmak az Sztv.-ben
- 5.4. A sztrájkjog gyakorlásának korlátai

6. JEGYZETEK

1. Elméleti alapvetés

[1] A sztrájk a munkaharc része, az érdekegyeztetés végső eszköze a munkavállalók kezében. A sztrájk keretében a munkavállalók szervezetten, ideiglenes jelleggel beszüntetik a munkát, hogy a munkabeszüntetéssel okozott anyagi hátrány révén nyomást gyakoroljanak a munkáltatóra annak érdekében, hogy az teljesítse valamely előre meghatározott követelésüket. Tehát a sztrájk előfeltétele, hogy a felek között munkaügyi konfliktus legyen. A munkaügyi viták feloldásának számos módja létezik, ezek közül a sztrájk a legdrasztikusabb jogszerű eszköz a munkavállalók kezében.

[2] A szervezett munkabeszüntetés a munkavállalók kollektív gazdasági és szociális érdekeinek érvényesítését szolgálja. Ez azt is jelenti, hogy a tisztán politikai sztrájk a legtöbb országban nem megengedett. Fontos kitétel az is, hogy a munkavállalók csoportosan és ideiglenes jelleggel szüntessék be a munkát. Azaz, egy munkavállaló munkabeszüntetése általában nem tekinthető sztrájknak, illetve az sem, ha a munkavállaló a munkajogviszony megszüntetésének szándékával tagadják meg a munkavégzést.^[1] A sztrájkon általában a munkabeszüntetést értjük, azaz amikor a munkavállaló a munkáltató által előírt feladatokat nem látja el; a nem utasítás szerinti munkavégzés vagy a munkáltató működését egyéb módon akadályozó akciók (például munkalassítás, sztrájkórség) általában nem tartoznak a sztrájk fogalma alá.^[2]

[3] A jogfejlődés tekintetében három nagy korszakot különböztethetünk meg: a kezdetekben a sztrájkot büntetőjogi szankciókkal tiltották, később – az ipari forradalom korában – nagyon szigorú korlátok között engedélyezték, napjainkban pedig az európai térségben alapjogként elismert jog. Alkotmányjogi szempontból a sztrájkjog az egyesülési és a gyűlekezési jogból fejlődött ki, ám legalább ennyire fontos a kapcsolata a véleménynyilvánítás szabadságával.^[3] A sztrájkjog, fejlődése során a munkáltató-munkavállaló klasszikus, kétoldalú relációjához kötött jogból egyre inkább állampolgári joggá alakul át.^[4] Kiss György szerint a sztrájkjog (pontosabban a munkaharchoz való jog) az első generációs alapjogokból levezethető kollektív jog.^[5]

[4] A sztrájk mára alapjog lett, amely a munkavállalók gazdasági és szociális jogainak védelmét szolgálja. A munkaharc a szociális jogállam egyik szükséges velejárója,^[6] amely sokszor az utolsó esély a munkavállalók munkafeltételeinek, gazdasági és szociális körülményeinek javítására, illetve a

munkaügyi konfliktusok autonóm rendezésére.^[7] Ugyanakkor a sztrájkjog nem korlátozhatatlan: az államnak széles mérlegelési joga van a nemzeti szabályok megalkotásakor. A szabályoknak lehetővé kell tenniük, hogy a munkavállalók élhessenek ezzel az alapjogukkal, ez pedig egy negatív és egy pozitív állami kötelezettséget feltételez. Negatív abból a szempontból, hogy a sztrájkjogot – az állam részéről is – tiszteletben kell tartani; pozitív pedig abban a tekintetben, hogy az államnak a sztrájkjog gyakorlásának elősegítésre érdekében objektív intézményvédelmi kötelezettsége van, azaz ki kell építenie és működtetnie kell a szükséges intézményi feltételeket.

[5] Bár az alapjogok elsődleges kötelezettje maga az államszervezet, az alapjogok érvényesülése nemcsak ebben a kétoldalú jogviszonyban értelmezhető, hanem valamennyi jogalanytól annak tiszteletben tartását követelik. Amellett, hogy az állam egyszerre közvetlen címzettje az alapjogoknak és ezáltal tartózkodási és teljesítési kötelezettsége van, ugyanígy kötelezettsége az ún. „horizontális *Drittwirkung*” elősegítése és védelme is.^[8]

[6] A sztrájkjog dogmatikai szempontból különleges jog. Az egyéni elmélet szerint – az egyesülési joghoz hasonlóan – az egyes munkavállalót megillető jog, míg az organikus elmélet alapján kollektív jogként tételezhető, mivel a munkavállalók csak együttesen képesek azt gyakorolni.^[9]

2. A sztrájkhoz való jog az ENSZ és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation) egyezményeiben

[7] Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZJNKE)^[10] rendelkezik a sztrájkhoz való jogról. Az egyezmény 8. cikke szerint a GSZJNKE-ben részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják (egyéb kollektív jogok mellett) az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot.^[11] A 8. cikkben biztosított jog ugyanakkor nem zárja ki, hogy a GSZJNKE-ben részes államok a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai esetében a sztrájkjog gyakorlását jogszerűen korlátozzák.^[12] Nem teszi lehetővé azonban, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (*International Labour Organisation*, ILO) az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló 1948. évi egyezményében részes államok olyan törvényhozási intézkedéseket hozzanak, vagy a jogszabályokat úgy értelmezzék, amelyek csorbítják a hivatkozott egyezményekben meghatározott biztosítékokat.

[8] Erre az utalásra azért van szükség, mert az ENSZ szakosított szervezetének, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek nincsen olyan egyezménye, amely a sztrájkhoz való jogot szabályozná, ezért az értelmezéshez elsősorban az egyesülési szabadsággal foglalkozó bizottság (*Committee on Freedom of Association*, CFA) állásfoglalásai és jelentései, valamint az egyesülés és a szervezkedés szabadságával foglalkozó alapvető egyezmények nyújtanak támpontot. A legfontosabb dokumentum e tekintetben az ILO 1948-ban elfogadott 87. számú egyezménye, amely meghatározza a munkavállalói érdekképviselő kereteit. A sztrájk szervezése a 87. számú ILO egyezmény 3. cikke értelmében a szakszervezetek szervezési tevékenysége körébe tartozik.

[9] A Nemzetközi Munkaügyi Konferencián többször is megvitatták a kérdést, de különböző okok miatt ez soha nem vezetett olyan nemzetközi normák kidolgozásához, amelyek közvetlenül szabályoznák a sztrájkjogot. A kötelező érvényű jogszabályok hiánya azonban nem jelenti azt, hogy a szervezet ne foglalkozna a sztrájkjoggal, vagy hogy tartózkodna annak a védelmi keretnek a meghatározásától, amelyen belül azt gyakorolni lehet. Magának a Nemzetközi Munkaügyi Konferenciának két határozata – amelyek az ILO politikájának iránymutatását adják – hangsúlyozza a sztrájkjog elismerését a tagállamokban. Az 1957-ben elfogadott A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tagállamaiban a szakszervezetellenes jogszabályok eltörléséről szóló állásfoglalás olyan jogszabályok elfogadására szólította fel a részes államokat, amelyek biztosítják a munkavállalók számára a szakszervezeti jogok hatékony és korlátlan gyakorlását, beleértve a sztrájkjogot is.^[13] Hasonlóképpen, az 1970-ben elfogadott A szakszervezeti jogokról és a polgári szabadságjogokkal való kapcsolatukról szóló állásfoglalás felkérte az irányító testületet a főigazgató utasítására, hogy tegyen lépéseket a szakszervezeti jogok legtágabb értelemben vett teljes és egyetemes tiszteletben tartásának

biztosítása érdekében tett további intézkedések megfontolása céljából, különös figyelmet fordítva többek között a sztrájkjogra.^[14] A sztrájkjogot az ILO több határozata is megerősítette.^[15]

2.1. A sztrájk fogalma az ILO joganyagában

[10] Az ILO dolgozta ki azt a definíciót, amelyet széles körben alkalmaznak a tagországok a saját nemzeti jogukban a sztrájk fogalmának meghatározásához. Ennek értelmében a sztrájk a munkavállalók egy vagy több csoportja, illetve a szakszervezet által kezdeményezett, a munkavállalók közös gazdasági és szociális érdekeinek biztosítására szolgáló időleges munkabeszüntetés annak érdekében, hogy a munkavállalók kikényszeríthessék valamilyen követelésük teljesítését, illetve ellenállásukat fejezzék ki valamivel szemben, vagy így nyilvánítsák ki sérelmüket, esetleg más munkavállalókat támogassanak követeléseikben vagy szolidaritást vállaljanak azokkal sérelmeikben.^[16]

[11] A sztrájk többféle munkavállalói követelés elérésére irányulhat: a munkavállalói munkaviszonnyal kapcsolatos követelések érvényesítésére, a szakszervezet jogainak érvényesítése érdekében és politikai természetű követelések támogatására. További kategorizálás alapja lehet, hogy a követelések közvetlenül kapcsolódnak-e a munkavállalók munkaviszonyához vagy sem. Ez utóbbihoz tartozik a politikai és a szolidaritási sztrájk.

[12] Míg a pusztán politikai sztrájk nem tartozik az egyesülési szabadság fogalma alá, és így védelmet sem élvez,^[17] az egyesülési szabadsággal foglalkozó bizottság (*Committee of Freedom of Association*, CFA) állásfoglalása szerint a sztrájk definíciója nem szűkíthető le azokra a munkavállalói akciókra, amelyek olyan követelések érvényesítését szolgálják, amelyek kollektív szerződéssel rendezhetők.^[18] Azaz, nemcsak tisztán gazdasági okból és a munkakörülmények védelme és javítása érdekében lehet sztrájkot folytatni, hanem foglalkoztatás- és szociálpolitikai kérdések előreviteléért is.^[19] Ez magában foglalhatja a nemzeti szintű, általános akciók szervezését is, amelyeknek szükségszerűen van politikai konnotációja is. Sok esetben nehéz elhatárolni a politikai sztrájkot a gazdasági és szociális érdekek előremozdítása érdekében folytatott munkabeszüntetéstől. Ezzel összefüggésben a CFA megállapította, hogy az a jogszabály, amely egy kormányzati intézkedés szociális és munkajogi következményeivel szembeni általános sztrájkot jogellenesnek minősít, súlyosan sérti a szervezkedés szabadságát.^[20]

2.2. A sztrájkjog jogosultjai

[13] A személyi hatályra vonatkozó szabályozással kapcsolatban a CFA azt az álláspontot képviseli, hogy általában a sztrájkhoz való jog minden munkavállalót megillet, és csak bizonyos munkavállalói csoportok esetében korlátozható vagy tiltható meg. A sztrájk általános érvényű tiltása csak szűk körben lehetséges, ide tartoznak a közszféra dolgozói, akik közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak (például az igazságszolgáltatásban vagy a fegyveres rendvédelmi szerveknél dolgozók) és az alapvető szolgáltatást nyújtó munkáltatóknál foglalkoztatottak, ha a szolgáltatáshoz való hozzáférés akadályoztatása a lakosság egészének vagy egy részének az életét, egészségét vagy biztonságát veszélyeztetné.^[21] Nem tartoznak azonban ebbe a személyi körbe az állami tulajdonú kereskedelmi vagy ipari vállalatok munkavállalói (például az olajcégeknél, az állami bankoknál, a közösségi közlekedésben vagy az oktatásban dolgozók).^[22] A korlátozással vagy tiltással érintett munkavállalói csoportok teljes körű felsorolása helyett a CFA a határesetekben inkább azt javasolja, hogy azoknál a munkavállalói csoportoknál, amelyeknél a teljes és hosszan tartó munkabeszüntetés súlyos következményekkel járhatna, a sztrájk teljes tilalma helyett a még elégséges szolgáltatás fenntartása mellett biztosítsa a nemzeti jog a munkabeszüntetés lehetőségét.^[23] Fontos azonban megjegyezni, hogy azoknál a munkavállalói csoportoknál, amelyeknél a sztrájkhoz való jog korlátozott vagy tiltott, más eszközökkel kell garantálni a hatékony érdekvédelemhez való jogot, ideértve a pártatlan és gyors békéltetési vagy választottbírói eljárásokat, amelyekben a meghozott határozatok mindkét félre nézve kötelezőek, és amelyekben a döntések teljes

mértékben és teljeskörűen kikényszeríthetők.^[24]

2.3. Korlátok és tilalmak az ILO jogértelmezésében

[14] A sztrájk alapjog, de gyakorlása korlátok közé szorítható; a legtöbb állam egy sor olyan feltételt vagy követelményt határoz meg, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a sztrájk jogszerűnek minősüljön.^[25] A CFA álláspontja szerint a feltételeknek „észszerűnek kell lenniük, és nem eredményezhetik a szakszervezet cselekvési lehetőségeinek lényeges korlátozását”.^[26] A CFA esetjoga alapján az alábbi feltételek és korlátok elfogadhatók a sztrájk szabályozásában: előzetes tájékoztatási kötelezettség; „lehülési idő”,^[27] kötelező békéltetés, mediáció vagy arbitráció a sztrájk megkezdése előtt, amennyiben ezek az eljárások kollektív szerződésben szabályozottak, pártatlanok és gyorsak, valamint mindkét fél részvétele biztosított az eljárás minden szakaszában;^[28] munkavállalói titkos szavazás kötelezővé tétele a sztrájk megkezdéséhez; a biztonságos munkavégzést és a balesetmegelőzést szolgáló szabályok elfogadása a sztrájk idejére; meghatározott esetekben a még elégséges szolgáltatás előírása; a nem sztrájkoló munkavállalók munkafelvételének biztosítása.^[29] Ezenfelül még teljes körű tilalom is jogszerű lehet közvetlen veszélyhelyzet idején.^[30] Ez a CFA értelmezésében olyan valódi válsághelyzeteket jelent, mint például a súlyos konfliktus, lázadás vagy természeti katasztrófa következtében kialakult helyzetek, amelyekben a társadalom működésének normális feltételei hiányoznak.^[31]

[15] A közszolgáltatások estében a még elégséges szolgáltatás kapcsán a CFA garanciális elemként rögzíti állásfoglalásában, hogy a sztrájk ideje alatt nyújtott szolgáltatás mértékét – amennyiben a felek nem jutnak megegyezésre – független testületnek kell megállapítania, nem pedig az illetékes minisztériumnak vagy az ügyben érintett köztulajdonban álló munkáltatónak. Amennyiben a még elégséges szolgáltatás mértékét az egyik fél nem tartja megfelelőnek, úgy ebben a kérdésben a végső döntés a bíróságot illeti meg, aki az eset összes körülményét mérlegelve hoz döntést a kérdésben.^[32] Döntésében két szempontot kell mérlegelnie: az egyik, hogy mi a tényleges minimális szolgáltatási szint, amely elengedhetetlen az adott munkáltató működése szempontjából; a másik, hogy a sztrájk nyomásgyakorló erejét képes legyen megőrizni. A szolgáltatás meghatározása során a szakszervezetek véleményét meg kell hallgatni.^[33] A még elégséges szolgáltatás be nem tartása esetén a sztrájk jogellenességét kizárólag a bíróság állapíthatja meg, a minisztériumnak vagy egyéb érintettnek nincsen erre hatásköre.

2.4. Védelem és szankciók

[16] A sztrájkhoz való jog egyik legfontosabb garanciája, hogy a jogszerű sztrájkot szervező szakszervezettel, illetve az abban résztvevő munkavállalóval szemben hátrányos jogkövetkezmény – így kifejezetten a munkaviszony megszüntetése – nem alkalmazható. Az, hogy a sztrájkot követően a munka felvételével a munkaviszony folytatódik, valójában magának a sztrájkjognak az elismerése. A CFA álláspontja alapján a munkaviszony megszüntetése nemcsak az egyesüléshez és a sztrájkhoz való jog megsértése, hanem egyben diszkriminációt is megvalósít az érintett szakszervezettel vagy munkavállalóval szemben. Ebből a szempontból irreleváns, hogy az elbocsátásra a sztrájk előtt, közben vagy utólag kerül sor.^[34]

[17] Védelem csak a jogszerű sztrájkban részt vevőket illeti meg, a sztrájkjal való visszaélés tilos. Visszaélésnek minősülhet a sztrájkra vonatkozó, észszerű szabályok be nem tartása, az aránytalan kár okozása, az objektumok vagy személyek elleni erőszak. Ilyen esetekben az események súlyával arányos, mégis elrettentő erejű munka-, polgári- vagy büntetőjogi szankciók alkalmazására is lehetőség van a jogellenes sztrájkban résztvevőkkel szemben.^[35]

3. A sztrájkjog az Európa Tanács egyezményeiben

[18] Az Európa Tanács két jelentős egyezménye, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) és az

Európai Szociális Karta (ESzock),^[36] illetve a Módosított Európai Szociális Karta (MódESzock)^[37] igen eltérő szempontból közelíti meg a sztrájkjogot. Az EJEE formálisan csak a gyülekezés és egyesülés szabadságáról rendelkezik, azonban az EJEE-hez kapcsolódó bírói jogértelmezésnek köszönhetően a sztrájkjog – egy lassú és egyenetlen fejlődési folyamat végén – elismerést nyert az európai térségben. Ezzel szemben az ESzock és a MódESzock explicit módon ismeri el és részesíti védelemben a sztrájkjogot, a béralkuhoz való jog egyik részjogosítványaként.

3.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság kapcsolódó esetjoga

[19] Az EJEE 11. cikke rögzíti a szakszervezet-alapításhoz, illetve az ahhoz való csatlakozás jogát.^[38] Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjoga alapján^[39] a szakszervezet alapításának joga kezdetben az egyesülési jog egyik speciális aspektusaként^[40] jelent meg. Az esetjogban sokáig az ehhez szervesen kapcsolódó, illetve ebből következő szervezkedéshez^[41] és kollektív tárgyaláshoz való jog nem jelent meg, ebben 2002-ben történt először áttörés. A sztrájkjog EJEE alapján történő elismerésére pedig egészen 2008-ig, a méltán híres, mérföldkőnek számító Demir és Baykara^[42] és az Enerji Yapi-Yol Sen^[43] döntésekig kellett várni.

[20] A sztrájkjog egyezmény általi védelméhez az EJEB úgy jutott el, hogy értelmezési segédletként használta az egyesülési jog és az ebből fakadó szakszervezeti jogok nemzetközi jogi instrumentumainak interpretációit. Az EJEE ily módon „élő egyezményként” történő értelmezési alapelve magából egy egyezményből fakad.^[44] A sztrájkjog tartalmával kapcsolatban elsősorban az ICCPR-t, az ESzock-t és a fent részletesen tárgyalt 87. számú ILO egyezményt hívta segítségül az EJEB.

[21] Az EJEB egyesülési jog alkotóelemeire vonatkozó ítélkezési gyakorlatának alakulása a következőképpen foglalható össze: az EJEB mindig is úgy vélte, hogy az EJEE 11. cikke biztosítja a szakszervezeti tagok szakmai érdekeinek a szakszervezetek kollektív fellépése révén történő védelme szabadságát, amelynek megvalósítását és fejlesztését a szerződő államoknak lehetővé kell tenniük. Azaz, az EJEB értelmezésében a sztrájk kollektív jog, amely a szakszervezetek működésének egyik megnyilvánulási formája. Az esetjogból az is kirajzolódik, hogy – hasonlóan az ILO gyakorlatához – a sztrájkjog nem korlátozódik a kollektív szerződések megkötésével elérhető célokhoz.

[22] Az EJEB kiemelte, hogy az EJEE 11. cikke alapján a nemzeti jogban a szakszervezetek számára lehetővé kell tenni, hogy az e cikkel nem ellentétes feltételek mellett törekedjenek tagjaik érdekeinek védelmére. A 11. cikkben foglalt egyesülési jog lényegét illetően az ítélkezési gyakorlat alakulását két vezérelv jellemezte: először is a szakszervezeti szabadság biztosítása érdekében hozott intézkedéseket összességében, összefüggéseiben vizsgálja az EJEB; másodsor az EJEB nem fogadja el az olyan korlátozásokat, amelyek a szakszervezeti szabadság lényeges elemeit érintik, amelyek nélkül ez a szabadság kiüresedne. Ez a korreláció azt jelenti, hogy az érintett szerződő állam, bár elvileg szabadon dönthet arról, hogy milyen intézkedéseket kíván hozni a 11. cikk betartásának biztosítása érdekében, köteles figyelembe venni az EJEB ítélkezési gyakorlata által lényegesnek tekintett elemeket.^[45] Az EJEB továbbá megállapítja azt is, hogy az ILO 87. és 98. számú egyezményeinek értelmében a szakszervezeteknek joguk van a kollektív tárgyalások folytatására is.^[46]

[23] Az Enerji Yapi-Yol Sen döntésben ezt az érvelést fejlesztette tovább az EJEB. Az ügyben az állam megtiltotta, hogy a közsféra szakszervezetei munkabeszüntetést kezdeményezzenek. Az Enerji Yapi-Yol Sen szakszervezet tagjait, akik figyelmen kívül hagyták a tilalmat, fegyelmi büntetéssel sújtották, és a szakszervezet az EJEB elé terjesztette az ügyet, azt állítva, hogy a sztrájktilalom sérti a 11. cikkben garantált szakszervezetek alapításához és a szakszervezetekhez történő csatlakozáshoz való jogukat. Bár a bíróság elismerte, hogy a sztrájkhoz való jog nem abszolút, és bizonyos feltételekhez és korlátozásokhoz köthető, úgy ítélte meg, hogy az összes közalkalmazottra

vonatkozó tilalom túl széles körű korlátozás. Így az egyesülési szabadság elve összeegyeztethető az állam nevében hatósági feladatokat ellátó köztisztviselők sztrájkjogának tilalmával. Ugyanakkor, bár a sztrájkjog tilalma vonatkozhat a közszférában dolgozók bizonyos kategóriáira,^[47] nem terjedhet ki általában a köztisztviselőkre, mint a jelen esetben, továbbá az állam kereskedelmi vagy ipari vállalkozásainak közalkalmazottaira sem. Ezért a sztrájkjog jogi korlátozásának a lehető legvilágosabban és legszűkebben kell meghatározni az érintett köztisztviselők kategóriáit.

[24] Az EJEB álláspontja szerint az adott ügyben a szóban forgó körlevelet olyan általánosan fogalmazták meg, amely minden köztisztviselőnek teljes mértékben megtiltotta a sztrájkjog gyakorlását, anélkül, hogy az EJEE 11. cikk (2) bekezdésében felsorolt célok követelményeit mérlegelte volna. Az EJEB továbbá megjegyzi, hogy az ügyiratban nincs arra utaló jel, hogy az 1996. április 18-i nemzeti akciónapot betiltották volna, a körlevél által előírt tilalom csak a köztisztviselők részvételére vonatkozott ezen a napon. Azzal, hogy csatlakoztak az akcióhoz, a kérelmező szakszervezet elnökségi tagjai csupán a békés gyülekezés szabadságát gyakorolták. A szóban forgó körlevél alapján azonban fegyelmi szankciókat szabtak ki rájuk. Ezért az EJEB úgy ítélte meg, hogy ezek a szankciók alkalmasak voltak arra, hogy szakszervezeti tagokat és másokat eltántorítsanak attól, hogy éljenek a sztrájkokban vagy más, a tagok érdekeinek védelmét célzó akciókban való részvételhez fűződő törvényes jogukkal, és a 11. cikkben biztosított jogokat veszélyeztették. A sztrájktilalom nem egy sürgető társadalmi szükségletre válaszolt, és a török kormány így nem tudta megindokolni a kifogásolt korlátozás szükségességét egy demokratikus társadalomban.^[48]

3.2. Az Európai Szociális Karta és a Módosított Európai Szociális Karta sztrájkjoggal kapcsolatos rendelkezései

[25] Az ESzocK 6. cikk 4. pontja elismeri a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.^[49] Az ESzocK értelmezését és a nemzeti jogok ESzocK-nak történő megfelelőségét vizsgáló Szociális Jogok Európai Bizottságának (European Committee of Social Rights, ECSR) interpretációja szerint a 6. cikk 4. bekezdése biztosítja a munkavállalókat és a munkáltatókat megillető közös fellépés lehetőségét érdekközös esetén, ideértve a sztrájk jogát is.^[50] Az ESzocK jelentősége kiemelkedő abból a szempontból, hogy ez volt az első nemzetközi szerződés, amely a sztrájkjogot kifejezetten elismerte. A 6. cikket az ESzocK jegyzőkönyvei és a MódESzocK nem módosították.

[26] Az ESzocK a sztrájkjogot egyéni jogként tételezi, és nem köti a szakszervezetek működéséhez. A 6. cikk 4. pontja a sztrájkra az érdekviták rendezésének eszközeként tekint, az ESzocK hatálya alól kizárva ezzel egyrészt a jogviták miatti munkabeszüntetéseket, másrészt a politikai sztrájkokat.

[27] Az ESzocK a sztrájkot nem feltétel nélküli jogként ismeri el, azonban a korlátozás mértékével kapcsolatban speciális szabályt tartalmaz.^[51] A korlátozásoknak az ESzocK 31., illetőleg a MódESzocK G. cikkének kell megfelelniük. A 31. cikk/G. cikk értelmében az I. részben meghatározott jogok és elvek tényleges megvalósulása kapcsán, valamint a II. részben meghatározottak szerint történő tényleges gyakorlásuk esetén nem vethetők alá az említett részekben nem meghatározott korlátozásoknak, kivéve azokat, amelyeket törvény ír elő, és amelyek egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságainak védelme, illetve a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy az erkölcs védelme érdekében szükségesek. Ez a rendelkezés azért rendkívüli jelentőségű, mert a sztrájkjog gyakorlását az emberi jogi egyezmények (mint ahogyan az az Európai Unió Alapjogi Chartájában is megjelenik) általában a nemzeti jogok által garantált keretek között biztosítják.

[28] Az ECSR sem a sztrájk fogalmát, sem annak célját nem határozta meg. Az ECSR nem foglalkozott a kollektív fellépés különböző formáinak kartával való összhangjával, mint például a munkahelyfoglalás, a blokádnak vagy sztrájkórság jogszerűségével. Az esetjog további hiányossága, hogy az ECSR nem tárgyalta a sztrájkjog negatív aspektusát, azaz a nem sztrájkolók munkához való

jogát. Ez a kérdés azért lényeges, mert így nem eldöntött, hogy a sztrájkban részt nem vevő, de a sztrájk miatt dolgozni nem tudó munkavállalókat megilleti-e munkabér.^[52]

4. Az Európai Unió sztrájkra vonatkozó szabályozása és az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjoga

[29] Az Európai Unió sztrájkjoghoz való viszonya úgy a szabályozás területén, mint a jogalkalmazásban ellentmondásoktól terhes. Egyfelől az Európai Unió működéséről szóló szerződés 153. cikk (5) bekezdése kizárja az uniós kompetenciát az egyesülési jogra, sztrájkjogra és a kizárás jogára vonatkozóan. Másfelől viszont az Európai Unió Alapjogi Chartája (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*, CFREU) 28. cikke rendelkezik a kollektív tárgyalásokhoz és akciókhoz való jogról. A 28. cikk a 27. cikkel (a munkavállalók tájékoztatáshoz és a vállalkozáson belüli konzultációhoz való joga) és a 12. cikkel (gyülekezési és egyesülési szabadság) együtt, azokkal összhangban biztosítja a munkavállalók méltóságát védő kollektív jogokat.

[30] Az Alapjogi Charta 28. cikke rögzíti:

A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdeklődés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.

A 28. cikk az együttes fellépés, azaz a kollektív akciók minden formájára vonatkozik, akár elsődleges akciót (például ülősztrájk, munkalassítás), akár másodlagos, azaz szolidaritási akciót valósít meg.

[31] A személyi hatály tekintetében a 28. cikk kiterjed a munkavállalókra, a munkáltatókra és ezek szervezeteire is. Lényeges kiemelni, hogy az Alapjogi Charta minden munkavállaló számára biztosítja a 28. cikkben foglalt jogokat, függetlenül attól, hogy a magán- vagy a közzférában kerülnek alkalmazásra. Tehát a köztisztviselőkre vonatkozó általános sztrájktilalom a nemzeti jogban a 28. cikkbe ütközhet.

[32] Fontos kitétel azonban, hogy a kollektív fellépés jogát az Alapjogi Charta a tagállamok nemzeti jogában szabályozottak szerint ismeri el. Azaz, a nemzeti alkotmányok a kollektív akcióhoz való jogot szűkíthetik és feltételekhez köthetik, például a közbiztonság vagy közrend védelme érdekében.^[53] Az Alapjogi Charta 52. cikke ugyanakkor egy belső korlátot támaszt a nemzeti joggal szemben, e cikk értelmében a kollektív akcióhoz való jog törvény által és az adott jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, az arányosság elvére figyelemmel korlátozható, és csak akkor és annyiban, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az uniós által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.^[54] Az előkészítő dokumentumok (*Travaux préparatoires*) alapján még azokban az esetekben is a nemzeti jogi keretek közé szorított a kollektív akció, ha az határon átnyúló formában valósul meg.

4.1. Transznacionális kollektív akciók megítélése az EUB esetjogában

[33] A határon átnyúló kollektív akciók kérdése azért jelentős, mert ezek a megmozdulások akadályozhatják az áruk és szolgáltatások szabad mozgását a tagállamok között. Ezt a feszültséget igyekezett enyhíteni a Tanács 2679/98/EK rendelete az áruk tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről, amely kimondja, hogy az abban foglalt rendelkezések nem értelmezhetők úgy, hogy az bármilyen módon befolyásolja a tagállamokban elismert alapvető jogok gyakorlását, beleértve a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát.^[55] Ugyanakkor a gyakorlatban számos probléma merült fel az uniós szinten védett gazdasági szabadságok és nemzeti kollektív munkajogi szabályok ütközésekor.

[34] Az uniós szintű szabályozás hiánya és a transznacionális sztrájkoknak a nemzeti jog keretei közé való szorítása éles kritika tárgya volt az Alapjogi Charta elfogadásától kezdve,^[56] különösen, hogy az EUB a döntéseiben rendre az áruk, illetve a szolgáltatás szabad mozgásának az aránytalan korlátozását állapította meg, ezeket az ítéleteket szokás „Laval kvartettnek” is nevezni.^[57] Az ítéletek közül ehelyütt a Laval és a Viking döntésekkel foglalkozunk részletesebben.^[58]

2004 májusában a Laval un Partneri Ltd nevű lett társaság építési munkák elvégzésére lett állampolgárságú munkavállalókat küldött ki Svédországba a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvnek megfelelően. 2004 júniusában egyfelől a Laval és a Baltic Bygg, másfelől pedig az építőipari munkavállalók svéd szakszervezete, a Svenska Byggnadsarbetareförbundet tárgyalásokat kezdeményezett a kiküldött munkavállalókat megillető munkabérek meghatározása, valamint a Lavalnak az építőipari kollektív szerződéshez történő csatlakozása tárgyában. Nem került azonban sor semmilyen megállapodás megkötésére. A Laval szeptemberben és októberben kollektív szerződéseket írt alá a lett építőipari szakszervezettel, amelynek a kiküldött munkavállalók 65%-a tagja volt. 2004. november 2-án a Byggnadsarbetareförbundet a Laval valamennyi svédországi építési területére kiterjedő, blokád alakját öltő kollektív fellépést kezdeményezett. A svéd villanyszerelők szakszervezete szolidaritási fellépéssel csatlakozott a kezdeményezéshez, amely azzal a hatással járt, hogy megakadályozták a villanyszerelőket abban, hogy a Laval részére szolgáltatásokat nyújtsanak. E szakszervezeteknek egyik tagja sem tartozott a Laval személyi állományához. A munkák meghatározott ideig tartó beszüntetését követően megállapították a Baltic Bygg fizetéseket, a kiküldött munkavállalók pedig visszatértek Lettországra. A svéd munkaügyi bíróság, amely előtt a Laval többek között a kollektív fellépések jogszerűségével kapcsolatban és az elszenvedett károk megtérítése iránt indított keresetet, azzal a kérdéssel fordult az Európai Közösségek Bíróságához, hogy ellentétes-e a közösségi joggal, ha a szakszervezetek a fent ismertetett körülmények mellett ilyen kollektív fellépéseket folytatnak.

[35] Az EUB megállapította, hogy a 96/71 irányelv nem teszi lehetővé a fogadó tagállam számára, hogy a területén történő szolgáltatásnyújtást olyan munka- és foglalkoztatási feltételek betartásának vesse alá, amelyek túlmutatnak a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályokon. A 96/71 irányelv ugyanis az általa szabályozott kérdések tekintetében kifejezetten előírja azt a védelmi szintet, amelyet a más tagállamokban letelepedett vállalkozások a fogadó államban biztosítani kötelesek azoknak a munkavállalóknak, akiket a fogadó tagállam területére kiküldenek. Ezt követően az EUB rögzítette, hogy a kollektív fellépéshez való jogot a közösségi jog általános elveinek szerves részét képező alapvető jogként kell elismerni, amelynek betartását az EUB biztosítja, és amelynek gyakorlása bizonyos korlátozások alá eshet. A kollektív fellépéshez való jog alapvető jellege ugyanakkor nem minősül olyan természetűnek, amely a más tagállamban letelepedett, határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében munkavállalókat kiküldő vállalkozással szemben folytatott ilyen fellépést kivonná a közösségi jog hatálya alól.

[36] Az EUB megállapította továbbá, hogy valamely tagállam szakszervezeteinek a kollektív fellépések folytatásához való joga, amely következtében a más tagállamokban letelepedett vállalkozások kényszerítve érezhetik magukat olyan kollektív szerződés megkötésére, amelynek kikötései túlmutatnak a 96/71 irányelv által biztosított minimális védelmen, kevésbé vonzóvá, sőt nehezebbé teheti e vállalkozások számára az építési munkák svéd területen történő kivitelezését, ebből következően pedig a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását képezi. A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása csak akkor igazolható, ha az a szerződéssel összeegyeztethető legitim célt szolgál és közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják, amennyiben – ha fennáll ez az eset – a korlátozás az elérni kívánt cél megvalósítására alkalmas és nem lépi túl az ahhoz szükséges mértéket. Ezzel kapcsolatban az EUB kiemeli, hogy a fogadó tagállam munkavállalóinak az esetleges szociális dömpinghelyezettel szembeni védelme céljából folytatott kollektív fellépéshez való joga közérdeken alapuló kényszerítő indokot képezhet. Ezzel összefüggésben a munkavállalók védelmére irányuló célkitűzéshez tartozik a fogadó tagállam szakszervezete által annak érdekében alkalmazott blokád, hogy a határon átnyúló

szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalók részére egy bizonyos szinten rögzített munka- és foglalkoztatási feltételt biztosítsanak. Ugyanakkor a 96/71 irányelv rögzíti a munkavállalók minimális védelmi szintjét, így az építőipari kollektív szerződéshez történő csatlakozásra kényszerítés és az ezzel kapcsolatos kollektív fellépés nem igazolható ilyen célkitűzéssel. Tekintettel arra, hogy a kollektív szerződés megkötéséhez kapcsolódó megfontolások egyike sem sorolható a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokhoz, az ilyen hátrányos megkülönböztetés nem igazolható, így az EUB megállapította az uniós jogba ütközést.

[37] A Viking esetben a finn jog szerint bejegyzett, komphajón történő szállítással foglalkozó társaság, a Viking hét hajót működtetett, köztük a Rosellát, amely finn lobogó alatt biztosította a Tallinn (Észtország) és Helsinki (Finnország) közötti tengeri összeköttetést. Ameddig a Rosella finn lobogó alatt hajózott, a Viking a finn jog és az alkalmazandó kollektív munkaszerződés értelmében köteles volt a legénységnek a Finnországban alkalmazottal azonos szintű bért fizetni. Márpedig az észt legénységek bére alacsonyabb volt a finn legénységek bérénel. Mivel a Rosella üzemeltetése veszteséges volt, az ugyanezt az összeköttetést alacsonyabb bérköltséggel biztosító észt hajók közvetlen konkurenciája miatt, a Viking 2003 októberében azt tervezte, hogy – átlajstromoztatást követően – a hajót vagy Észtországban, vagy Norvégiában lajstromoztatja azzal a céllal, hogy az ezen államok valamelyikében székhellyel rendelkező szakszervezettel új kollektív szerződést köthessen. 2003. november 6-án az *International Transport Workers' Federation* (ITF) körlevelet intézett a tagjaihoz, amelyben felszólította őket, hogy ne kezdjenek tárgyalásokba a Vikinggel annak érdekében, hogy az átlajstromozással szembeni tiltakozásnak nyomatékot szerezzenek. A tagszakszervezeteknek követniük kellett ezt az ajánlást a szakszervezetek közötti szolidaritási elvre tekintettel és az említett körlevél be nem tartása miatti szankció kiszabásának kockázata miatt.

[38] 2004. augusztus 18-án a Viking kereset nyújtott be a *High Court of Justice* előtt annak megállapítása iránt, hogy az ITF és az FSU fellépése ellentétes az EK 43. cikkel, kérte az ITF-körlevél visszavonásának elrendelését, és az FSU arra való kötelezését, hogy ne akadályozza a közösségi jog alapján a Vikinget megillető jogok gyakorlását. Az említett bíróság helyt adott a Viking kérelmének, mivel az ITF és az FSU kollektív fellépése és a kollektív fellépéssel való fenyegetése az EK 43. cikkel ellentétesen korlátozta a letelepedési szabadságot, és másodlagosan az EK 39. cikk, illetőleg az EK 49. cikk értelmében a munkavállalók szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás szabadsága jogellenes korlátozásának minősült. Az IFT fellebbezése nyomán eljáró másodfokú bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordult az EUB-hoz. Az EK 43. cikket úgy kell értelmezni, hogy e cikk hatálya alól főszabály szerint nincs kivéve valamely szakszervezet vagy szakszervezeti szövetség valamely magánvállalkozással szembeni kollektív fellépése, amelynek az a célja, hogy a vállalkozást rávegye kollektív szerződés megkötésére, amelynek tartalma eltéríti ezt a vállalkozást a letelepedési szabadság igénybevételének szándékától. Az EUB rögzítette, hogy az EK 43. cikk olyan jogokat biztosít a magánvállalkozásoknak, amelyekre azok a szakszervezettel vagy szakszervezeti szövetséggel szemben hivatkozhatnak, és azt úgy kell értelmezni, hogy azok a kollektív fellépések, amelyek a magánvállalkozásokat ráveszik, hogy kollektív szerződést kössenek, a 43. cikk értelmében vett korlátozásoknak minősülnek.^[59] Az EUB továbbá kifejtette, hogy ezek a korlátozások főszabály szerint igazolhatók az olyan közérdeken alapuló kényszerítő ok védelme alapján, mint a munkavállalók védelme, feltéve hogy bizonyítást nyer, hogy azok alkalmasak az elérni kívánt jogszerű cél megvalósításának biztosítására, és nem lépik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.^[60] Ugyan az EUB leszögezi, hogy tekintettel arra, hogy a közösségnek nemcsak gazdasági, hanem szociális célja is van, az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseiből eredő jogokat egyensúlyba kell hozni a szociálpolitika céljaival – mint például az élet- és munkakörülmények javítása –, a konkrét ügyben nem találta a szakszervezeti fellépést igazoltnak. Indokolásában kifejtette, hogy a szóban forgó kollektív fellépés ugyan első ránézésre ésszerűen tekinthető a munkavállalók védelme céljához tartozónak, azonban ezt a minősítést nem lehet fenntartani annak megállapítása esetén, hogy a szóban forgó munkahelyek vagy munkakörülmények nem voltak veszélyben vagy súlyos fenyegetettségben.^[61]

[39] Az alapvető szabadságok és az alapvető jogok között nincsen formális hierarchia,^[62] és a Viking- és a Laval-esetekben sem állapított meg ilyen kapcsolatot az EUB. A bíróság kifejtette, hogy a kollektív fellépés jogát alapvető jogként kell elismerni, azonban azt bizonyos korlátozásoknak lehet alávetni.^[63] A bíróság érvelése szerint a kollektív fellépések korlátozzák ugyan az alapvető szabadságokat, ám ezek a korlátozások igazolhatók, feltéve, hogy azok alkalmasak az elérni kívánt jogszerű cél megvalósítására és nem lépik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.^[64] Ezek a döntések azonban implicit módon mégis az alapvető szabadságok javára döntenek el a vitát. A bíróság elismerte, hogy a tagállamoknak mérlegelési és döntési jogkörük van a felek magatartásának megítélésében, de az indoklásokban igen szűkre szabta a nemzeti bíróságok mozgásterét az arányossági teszt végrehajtásánál.^[65] Így könnyen előfordulhat, hogy a nemzeti jog szerint jogszerű sztrájk európai szinten jogellenesnek bizonyul, így az alapvető szabadságokkal való ütközés lehetősége ténylegesen gátolhatja a szakszervezeteket a transznacionális fellépésben.

4.2. A „Laval-kvartett” hatása az uniós jogra

[40] A Viking- és a Laval-ítéletet követő parázs vita hatására széles körű társadalmi vita vette kezdetét az európai szociális partnerekkel, és számos hatásvizsgálat készült arról, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága milyen következményekkel jár a munkavállalók jogainak védelmére nézve, illetve arról, hogy a szakszervezetek milyen szerepet játszanak a munkavállalók jogainak védelmében a határokon átnyúló esetekben. A konzultáció során világossá vált az is, hogy a munkavállalói érdekképviseletek tartanak attól, hogy a határokon átnyúló elemek megléte miatt a munkáltatók a Viking-ügyben hozott ítéletre hivatkozva milliós kártérítési igényrel való fenyegetéssel gátolják vagy akár ténylegesen akadályozzák a szakszervezetek tevékenységét. Az így becsatornázott szempontokat figyelembe véve az európai jogalkotás két ponton kívánt módosítani az uniós jogon: egyfelől napirendre került a kiküldetésről szóló irányelv módosítása, másrészt elkészült a Monti II. néven is ismert tanácsi rendelettervezet a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról.^[66] Míg a kiküldetési irányelv átdolgozása megkezdődött, addig a rendelettervezetet visszavonták.^[67]

[41] Annak ellenére, hogy ez a rendelet nem került elfogadásra, érdemes röviden áttekinteni a szabályozás céljait. A kollektív fellépés alapjogának a szolgáltatásnyújtás szabadságával és a letelepedés szabadságával összefüggésben való értelmezése a Laval- és Viking-döntések óta élénk vita tárgya volt, nemcsak az európai szociális partnerek között, de az Európai Parlamentben is, sőt voltak tagállamok, amelyek a döntések mentén módosították a nemzeti jogukat.^[68] A vélemény- és érdekkülönbségek miatt nyilvánvalóvá vált, hogy a kérdés uniós szintű rendezést igényel. A rendelettervezet általános elvei között került megerősítésre, hogy nincs belső ellentét a kollektív fellépésre vonatkozó alapvető jog, valamint az EUMSZ-ben meghatározott és általa védett letelepedési szabadság és szolgáltatásnyújtási szabadság gyakorlása között, és egyik sem érvényesíthető a másikkal szemben (->érdekképviseletek a munkajogban). Az alapvető jogoknak, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvi egyenrangúsága azt jelentette a tervezet értelmében, hogy az alapvető szabadságok korlátozhatók az alapjogok védelme érdekében az arányosság elvének megfelelően, a bíróságok általános gyakorlata és az uniós ítélkezési gyakorlat szerint. Ez az értelmezési elv maga után vonta azonban azt is, hogy e szabadságok gyakorlása igazolhatja az alapjogok tényleges gyakorlásának korlátozását. A rendelettervezet rögzítette volna azt is, hogy a letelepedési szabadság és a szolgáltatásnyújtási szabadság gyakorlása során tiszteletben kell tartani a kollektív fellépéshez való alapvető jogot és ezen belül a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát.

[42] A Monti II.-tervezet heves reakciókat váltott ki, a tagállamok egy része úgy érezte, hogy a jogszabálytervezet elvonja a tagállami szabályozási hatáskört a sztrájk kérdésében. Ennek eredményeként került sor a Lisszaboni Szerződés első „sárga lapos” eljárására: tizenkét nemzeti parlament adott be indokolt véleményt arra tekintettel, hogy a tervezet nem felel meg a

szubszidiaritás elvének.^[69] Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság nem látta megalapozottnak a véleményeket, visszavonta a rendelattervezetet. Ezzel az EU napirendjéről valószínűleg hosszú időre lekerült e kérdés jogalkotás útján történő rendezése.

5. A sztrájkjog hazai szabályozása

[43] Ahogyan az ILO sztrájkjoggal kapcsolatos joganyagából látható, az államnak széles mérlegelési joga van a nemzeti sztrájkra vonatkozó szabályok kidolgozásakor, ugyanakkor a munkavállalók érdemi joggyakorlásának garanciális feltételeit is ki kell építenie. Magyarországon az *Alkotmány* és az *Alaptörvény* felhatalmazása alapján a sztrájkjogot törvény szabályozza. A nagy gazdasági és társadalmi változások évében született *1989. évi VII. törvény*a sztrájkról (Sztv.) meglehetősen rövid, mindössze hét szakaszból áll. A jogszabály eredeti szövege tükrözi a változás éveiben megjelent jogalkotási dilemmákat és azt a kompromisszumot, amelyet a munkáltatói és a munkavállalói oldal képviselői kötöttek a jogszabály születésekor.^[70] Az eredeti törvénysszöveg évtizedekig szinte változatlan volt, jelentős módosítására 2010-ben került sor.

5.1. A sztrájkjog és az alkotmányjog kapcsolata

[44] Az *1949. évi XX. törvény* (Alkotmány) 70/C. § alapján mindenkinek joga volt ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson, vagy ahhoz csatlakozzon.^[71] A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehetett gyakorolni, a sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához pedig a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges.^[72]

[45] Az Alkotmánybíróság a 70/C. § (1) bekezdésének értelmezésekor megállapította, hogy az *Alkotmány* mindenki számára nyitva álló alanyi jogosultságként, alapvető alkotmányos jogként biztosítja azt a jogot, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt érdekvédelmi szervezetet alakítson, illetőleg ahhoz csatlakozzon. A 70/C. § (2) bekezdése e körben a szervezkedési szabadság eszközeként alkotmányos jogként ismeri a sztrájkjogot azzal, hogy az külön törvény keretei között gyakorolható. Az *Alkotmány* 70/C. § (2)–(3) bekezdésének felhatalmazása alapján a sztrájktörvény szabályozza a sztrájkjog gyakorlására jogosultak körét, azt, hogy mely célból van lehetőség sztrájkra, rendezi a jogszerű sztrájk anyagi jogi és eljárási feltételeit, megállapítja a sztrájkjog érvényesülését, a jogszerű sztrájkban résztvevők védelmét biztosító garanciális rendelkezéseket, meghatározza azokat az eseteket, amikor a sztrájk jogellenesnek minősül. Mindezek alapján az *Alkotmány* 70/C. § (2) bekezdése szerint a sztrájkjog egy olyan sajátos alkotmányos jog volt, mely az *Alkotmány* rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, az ezt szabályozó törvény keretei között gyakorolható. Az *Alkotmány* 70/C. §-ából az is következett, hogy a sztrájk szabályainak megalkotásakor, illetve korlátainak megalkotásakor a jogalkotó nagyobb szabadsággal rendelkezett, mint más alanyi jogi jellegű, alapvető alkotmányos jogok esetében, mivel a sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog. Ugyanakkor a jogalkotó köteles volt úgy biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, hogy annak kizárására kizárólag valamilyen alkotmányos indokból, bizonyos alkotmányos jog, alkotmányos érték vagy cél védelme érdekében kerülhessen sor.^[73]

[46] Az *Alaptörvény* a korábbi szabályozáshoz képest gyökeres változást hozott, jelentősen átalakítva ezzel a sztrájkjog tartalmát. Az *Alaptörvény* XVII. cikk (2) bekezdése alapján

törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak.

Ez a szakasz két lényeges eltérést tartalmaz a korábbi szabályokhoz képest. Egyfelől megszűnik az a követelmény, hogy a sztrájkra vonatkozó törvényt az országgyűlés kétharmados többségének kell elfogadnia – ez pedig a jogintézmény társadalmi súlyának csökkenését implikálja.^[74] Másfelől az *Alaptörvény* a munkavállalókat és munkaadókat egyaránt megillető „munkabeszüntetés” jogáról rendelkezik. Ez – szó szerinti értelmezés szerint – azt jelentheti, hogy a jogalkotó így kívánta biztosítani annak a lehetőségét, hogy egy későbbi jogszabály lehetővé tegye, hogy a munkáltatókat megillessa a kizárás joga.^[75]

[47] Az *Alaptörvény* e rendelkezésével kapcsolatban több kritika is született. Jakab András szerint a jogalkotónak nem állt szándékában a munkáltatókat megillető kizárás intézményének szabályozása, mert ehelyütt, mivel a szöveg mintájául az EU Alapjogi Chartája szolgált, annak nem magyar nyelvű szövegei pedig egyértelművé teszik, hogy kifejezetten csak a munkavállalók munkabeszüntetése (sztrájk) részesül alkotmányos védelemben.^[76] Prugberger Tamás és Kenderes György felhívják a figyelmet arra, hogy a nem kellően pontos megfogalmazás lehetővé teszi azt az értelmezést, amely szerint a munkáltató saját érdekeinek védelme érdekében alkalmazza a munkabeszüntetést. Egyfelől a munkáltató részéről munkabeszüntetés nem fordulhat elő, mivel ő nem munkát végez, hanem üzemeltet és ennek keretében munkával látja el a munkavállalókat. Másfelől a munkáltató érdekeit nem szolgálja, ha nem látja el munkával a munkavállalóit,^[77] ugyanis a *Munka Törvénykönyve* értelmében a munkaszerződés alapján a munkáltató köteles a munkavállalót foglalkoztatni, továbbá a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani. A foglalkoztatási kötelezettség a munkáltató legfontosabb, a munkaviszonyhoz kötődő alapvető kötelezettsége.^[78] Amikor a munkáltató e kötelezettségének nem tesz eleget, a munkavállaló állásidőre válik jogosulttá, amely a munkavállaló alapbére munkavégzés nélküli megfizetésének előírását jelenti.^[79] A sztrájkjog részletszabályait az *1989. évi VII. törvénytartalmazza*, amely szintén nem szól a kizárás jogintézményéről.

5.2. A sztrájktörvény rendelkezései

[48] A sztrájk a magyar szabályozás értelmében a kollektív érdekviták feloldásának egyik – legvégső – eszköze.^[80] A jogszerű sztrájk feltétele a célhoz kötöttség: az Sztv. 1. § (1) bekezdése szerint ez a jogalap a dolgozók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítása. A gyakorlatban számos esetben vet fel problémát a gazdasági és szociális érdek fogalmának meghatározása különösen azokban az esetekben, ahol a sztrájk címzettje, azaz a munkáltató a kormány, illetve azokban az esetekben, amikor a munkavállalók hosszútávú érdekeinek védelméért indul a munkaharc, és a sztrájk célja, hogy a nyomásgyakorlás révén változást érjenek el a szakpolitikában. Adekvát egy sztrájk, ha befolyással bír arra, aki az adott ügyben döntési pozícióban van.^[81] Erre volt példa a Liga tiltakozása 2010-ben a társadalombiztosítási törvény módosítása ellen. Ebben az ügyben mértékadónak számít a Fővárosi Munkaügyi Bíróság döntése, amely jogszerűnek ítélte az adott törvénymódosítás elleni sztrájkot.^[82]

[49] A sztrájkjog az Sztv. alapján egyéni jog, amely a munkavállalók közössége által, kollektíven gyakorolható, akár szakszervezeti támogatás nélkül is.^[83] Ami az Sztv. személyi hatályát illeti, kissé anakronisztikusnak tűnik, hogy a sztrájkhoz való jog jogosultjai továbbra is a „dolgozók”, bár ezt a kifejezést már az *1992. évi Munka Törvénykönyve* sem használta, hanem helyette bevezette a munkavállaló fogalmát. Azonban a jogszabály e megfogalmazását az a jogalkotói törekvés indokolja, hogy – összhangban az ILO szabály anyagával – a személyi kör tágan értelmezendő. A sztrájkjog nemcsak a munkajogviszonyban állókat illeti meg, hanem mindenkit, aki függő munkát végez, azaz munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban végez más részére munkát a munkaadója irányítási, utasítási, ellenőrzési jogkörének alárendelve. Azonban jogi értelemben nem beszélhetünk sztrájkról, ha a munkavégzésre nem ilyen jogi alárendeltségben kerül sor, például egyéni vállalkozók esetében vagy az önkormányzati képviselő testületi tagsági jogviszonya tekintetében.

5.3. Tilalmak az Sztv.-ben

[50] Az Sztv. felsorolja azokat az eseteket, amikor a sztrájk tilos, illetve jogellenes. Nincs helye sztrájkknak, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná.^[84] Nincs helye továbbá a sztrájkknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottak nem jogosultak a sztrájkjog gyakorlására.^[85]

[51] Az abszolút tilalom kérdését az Alkotmánybíróság több esetben is vizsgálta. Az igazságszolgáltatási szerveket érintő sztrájktilalom kapcsán megállapította, hogy a teljes tilalom is alkotmányos, mivel az igazságszolgáltatás tagjainak sztrájkja mások alapvető jogainak védelmében szükséges, az ezeknél a szervezeteknél tartott sztrájk nem megengedhető, mivel a bírósághoz fordulás jogát [az *Alkotmány* 70/K. § és 57. § (1) bekezdésében foglalt jogok] veszélyeztetni vagy megakadályozhatja.^[86] A fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél érvényesülő sztrájktilalmat az Alkotmánybíróság az e szervezeteknél alkalmazott közalkalmazottak és köztisztviselők tekintetében vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a teljes sztrájktilalmat alkotmányosnak ítélte, álláspontja szerint a sztrájk teljes kizárását a honvédség és a rendvédelmi szervek alkotmányos feladatainak (az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelme) hatékony ellátása indokolja, amelyet megítélése szerint csak a teljes személyi állomány munkája tud biztosítani.^[87]

[52] Az Alkotmánybíróságnak ez utóbbi döntése számos kritika tárgya volt, mivel a teljes tilalom ellentétes az ILO vonatkozó szabályaival (különösen a hazánk által is ratifikált C151 és C154 sz. egyezményekkel), illetve az ESzocK 31. cikkébe ütközik.^[88] 2012-ben egy egyéni indítványozó az Sztv. 3. § (1)–(2) bekezdése, 4. § (2) bekezdése, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló *1996. évi XLIII. törvény* (Hszt.) 21. § (1a) bekezdése megsemmisítését kérte alkotmányjogi panasz keretében. Az indítványozó szerint a jogállamiság elvét, és – az ESzocK sérelme útján – az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését sérti, hogy a szabályozás a hivatásos állomány érdekképviselői részére sztrájk szervezését kifejezetten megtiltja. A panaszt az Alkotmánybíróság formai okokra hivatkozva elutasította.^[89]

[53] A köztisztviselők sztrájkjoga speciális korlátok között érvényesül Magyarországon. Még 1994-ben a kormány megállapodást (megállapodás) kötött az érintett szakszervezetekkel a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról, számos korlát felállításával. A megállapodás értelmében sztrájkot csak szakszervezet szervezhet, ezen belül is csak azok az érdekképviselői szervek, amelyek az 1994. évi megállapodást aláírták, vagy ahhoz csatlakoztak. A szolidaritási sztrájk további tartalmi korlátja, hogy csak azonos jogviszonyban lévők sztrájkja esetén szervezhető. A jogszerűség szigorú, a magánszférától eltérő feltétele, hogy az összes alkalmazott több mint fele egyetértsen a sztrájkjal. A közszolgálatban állók jogviszonyának létét alapvetően érintő munkáltatói jogkört (például kinevezés, felmentés, fegyelmi eljárás megindítása) gyakorló köztisztviselők sztrájkja tilos. Az alternatív vitarendezés egyetlen kötelező esete a közvetlen egyeztetés sztrájkbizottság alakulása esetén. Az alternatív vitarendezéssel létrehozott egyezség nem kötelező erejű, azonban a megállapodás megjelenhet jogi formában (törvény, rendelet, utasítás).^[90] A sztrájkjog megállapodás formájában történő szabályozása, főleg korlátozása aggályos, mivel az Sztv. (amely egyébként sarkalatos törvény) nem teszi lehetővé a szabályozási kérdéseknek jogszabályi szintet el nem érő útra történő delegálását.^[91] Az Európa Tanács Szakértői Bizottsága több ízben elmarasztalta Magyarországot a köztisztviselők sztrájkjogának nagyfokú korlátozása miatt; az indokolás szerint a közszolgálati jogviszony létét alapvetően érintő munkáltatói jogkört gyakorló köztisztviselők tekintetében a sztrájk tilalma túllépi a karta 31. cikke adta korlátozási lehetőségeket.^[92]

[54] A megállapodást az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

kezdeményezésére vizsgálta, ám az indítványt elutasította.^[93] Döntésében rámutatott, a vitatott megállapodás értelmében az államigazgatási szerveknél gyakorolható a sztrájk joga, de csak a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett. Az alapvető jogok biztosa szerint ez a korlátozás azért alaptörvény-ellenes, mert nem a törvény állapítja meg a feltételeket. Rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság kezdetektől követett gyakorlata, hogy

nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.^[94]

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy önmagában a sztrájk gyakorlása valamennyi részletszabályának megállapítása nem csak törvényi szinten lehetséges és különösen nem kifogásolható a feltételek kialakításában az érintettek részvétele.^[95]

5.4. A sztrájkjog gyakorlásának korlátai

[55] Összhangban az ILO által támasztott követelményekkel, az Sztv. azoknál a munkáltatóknál, akik a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végeznek, tilalom helyett a még elégséges szolgáltatás nyújtásának teljesítéséhez köti a sztrájkjogot. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a sztrájkjog „nem abszolút, hanem nyilvánvalóan az adott politikai, gazdasági, társadalmi viszonyok között mintegy „relatív” gyakorolható alapvető állampolgári jog”.^[96] Ugyanakkor az Sztv.-nek talán ez az egyik legtöbbet vitatott rendelkezése, a kérdéses szakasz szinte állandó szakmai és társadalmi viták keresztjében áll.

[56] A viták egyik eredője, hogy melyek azok a munkáltatók, akiknél a sztrájkoló munkavállalók még elégséges szolgáltatás nyújtására kötelezettek. Az Sztv. példalózó jelleggel sorolja fel az érintett tevékenységi köröket: a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés, az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szervek.^[97] A gyakorlat oldaláról kérdésként merült fel, hogy milyen egyéb tevékenységek tekinthetők még a „lakosságot alapvetően érintőnek”. Ennek meghatározására irányadónak tekinthető a több munkajogi szakértő által 2012 márciusában megfogalmazott, a közszolgáltatási tevékenységet érintő munkaharc tárgyában készített szabályozási tervezet,^[98] amely nem került elfogadásra. Ez a tervezet tételes felsorolást tartalmazott, az alábbi ágazatokat (szolgáltatásokat) megjelölve: orvosi és gondozási (ápolási) tevékenység, energia- és vízellátás, tűzoltás, temetkezés és hulladékeltakarítás (köztisztaság), katonai védelem és belbiztonság, közlekedés, nevelés és gyermekgondozás, kommunikációs infrastruktúra biztosítása, készpénzzel való ellátás és a fizetési forgalom lebonyolítása. Jogszabályi eligazítás hiányában az érintett munkáltatók körét a bírói joggyakorlat állapítja meg, általában esetről esetre vizsgálva a kérdést. Például a vasúti teherszállítás nem tartozik a még elégséges szolgáltatások körébe,^[99] de az utasszállítás igen. Ugyanakkor a légiforgalom nem alapvető szolgáltatás, de a reptéri utasbiztonsági ellenőrzés annak minősül.^[100] A közoktatásban dolgozók még elégséges szolgáltatásra kötelezettek,^[101] de a bölcsődei ellátás nem minősül a lakosságot alapvetően érintő tevékenységnek.^[102]

[57] A hazai szabályozás másik neuralgikus pontja a még elégséges szolgáltatás mértékének a kérdése. Az Sztv. alapján^[103] a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit elsődlegesen törvény állapíthatja meg. Törvényi szabályozás hiányában a felek a sztrájkot megelőzően egyeztetés útján állapodnak meg a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről. Ebben az esetben a sztrájk akkor tartható meg, ha a felek a megállapodást megkötötték, vagy ennek meghíúsulása

esetén bármelyikük kérelmére a munkaügyi perben eljáró bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.

[58] A még elégséges szolgáltatásról történő megállapodás azért alapvető jelentőségű, mivel a Sztv. 2012-es módosítása alapján jogellenes a sztrájk, ha a még elégséges szolgáltatást nem nyújtja a munkáltató. A jogellenesség akkor is megállapítható, ha a még elégséges szolgáltatás nyújtása a munkáltató oldalán felmerült ok miatt nem valósul meg, ám hátrányos jogkövetkezmény csak a sztrájkolókkal szemben alkalmazható. Ugyanakkor mindkét megoldás, amely a mérték megállapítását célozza, felvet jogalkalmazási problémákat.

[59] Az első utat, azaz a törvényi szabályozást illetően jelenleg két ilyen törvény van hatályban: a személyszállítási szolgáltatásokról szóló *2012. évi XLI. törvény* és a *2012. évi CLIX. törvény* a postai szolgáltatásokról. E jogszabályok ugyan megnyugtató szinten biztosítják a lakosság alapvető szükségleteit, de a mértéket olyan magasan határozzák meg, hogy gyakorlatilag kiüresítik a sztrájkot, hiszen a munkáltató működése gyakorlatilag fennakadás nélkül biztosított.^[104] Az ESzocK és az ILO Bizottságának esetjoga alapján e törvényi előírások túl magasnak minősülnek, így nem felelnek meg a valóban és kizárólagosan minimum szolgáltatás követelményének, ezáltal pedig elvonják a sztrájk nyomásgyakorló erejét.^[105]

[60] A második lehetőség, hogy a még elégséges szolgáltatás mértéke tekintetében a felek megállapodnak egymással. Egy olyan kiélezett szituációban, mint a sztrájkhelyzet, a megállapodás esélye rendkívül kicsi. Megállapodás hiányában pedig a bíróság nemperes eljárásban határoz a mértékről. Mivel nem jogkérdés, hanem ténykérdés, hogy hány kilowatt áramnak kell átfolytania a vezetékeken vagy hányszor kell elszállítani a szemetet, a módosítás hatálybalépése után a bíróságok sokáig bizonytalanok voltak, hogy pontosan miben is kellene döntést hozniuk. Ez a bizonytalanság a sztrájkok számában is tükröződött, 2011-ben az egész országban egy sztrájkot és egy figyelmeztető sztrájkot szerveztek összesen.

[61] Néhány évvel később az esetjog kimunkálta azokat a sarokpontokat, amelyeket a bíróságoknak követniük kell döntésük meghozatalakor. A még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a közigazgatási és munkaügyi bíróság a felek által megtett ajánlatok mérlegelésével, az egyik fél által tett végső ajánlat elfogadásáról rendelkező határozat meghozatalával dönthet.^[106] A sztrájkjog olyan alapvető alkotmányos jog, amelyet nem lehet kiüresíteni, és a még elégséges szolgáltatás követelményeként a majdan teljes szolgáltatás nyújtása nem várható el.^[107] A munkáltatónak figyelmeztető sztrájk esetében is olyan megfelelő időben kell értesülnie a tervezett sztrájkról, hogy a vagyonának megóvására, az üzemelés megállásával keletkező kárainak megelőzésére irányuló jogait, továbbá az élet- és vagyonvédelemre irányuló kötelelességeit képes legyen teljesíteni, illetve az ezzel kapcsolatos munkaszervezési teendőit el tudja végezni; ennek hiányában a megtartott sztrájk jogellenes.^[108]

[62] A hazai szabályozás és jogalkalmazás egyik legvitatottabb kérdése a közoktatásban dolgozók sztrájkjoga. Önmagában az is kritika tárgyát képezte, hogy a közoktatást a bírói gyakorlat a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatásnak minősítette,^[109] mivel a lakosságot (ezen belül is a szülőket) nem az oktatás, hanem a gyermekfelügyelet hiánya érinti.^[110] Ahogyan Berki Erzsébet találóan rámutat, ha ez nem így lenne, akkor nyári szünetet sem lehetne tartani.^[111] Amellett, hogy a gyerekfelügyelet megszervezése is erőforrás-igényes lehet egy közoktatási intézményben, ez pedig kihathat a sztrájk valódi nyomásgyakorló erejére, a bíróságok a még elégséges szolgáltatás mértékét esetről esetre alakítják ki, a felek ajánlatának figyelembevételével. Ennek megállapításakor pedig nem transzparens, hogy milyen elveket, esetleg nemzetközi standardokat vesznek figyelembe, súlyos jogbizonytalanságot okozva ezzel.

[63] Az egyébként sem problémamentes joggyakorlatot és az ennek nyomán is erősödő társadalmi elégedetlenséget tovább súlyosbította az a kormányrendelet, amely gyakorlatilag ellehetetlenítette a pedagógusok jogszerű munkabeszüntetését.^[112] A köznevelési intézményekben szervezett sztrájkokat korlátozó kormányrendeletet a kormány álságosan az *Alaptörvény* 53. cikk (2)

bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján alkotta meg, ugyanakkor a még elégséges szolgáltatás biztosítása az oktatási intézményekben csak nagyon közvetetten volt kapcsolatban a járványkezeléssel, illetve a rendelet a járványügyi veszélyhelyzet elmúltával is hatályban maradt. A rendelet továbbá kihasználta az a kiskaput, amelyet a veszélyhelyzetre tekintettel bevezetett rendeleti kormányzás kínált, megkerülve a társadalmi egyeztetést és aláírva azt az alkotmányos követelményt, amely alapvető jogok korlátozását csak törvényben teszi lehetővé. Ráadásul az Sztv. módosításához minősített többség szükséges, amely az alapvető jog alkotmányos garanciájaként jelenik meg.^[113]

[64] Ahogy az korábban kifejtésre került, a sztrájkhoz való jog alapjog, amellyel kapcsolatban az államot széles mérlegelési jog illeti meg a konkrét nemzeti szabályok megalkotása során. Az ILO, a EJOB és az ECSR joggyakorlata egyértelmű abban a tekintetben, hogy a kivételeket szűken kell értelmezni, és a sztrájkra vonatkozó szabályok nem üresíthetik ki a tiltakozáshoz való jogot. A magyar szabályozásnak és a nemzetközi jog irányadó szabályainak egybevetése rámutat arra, hogy a hazai szabályozás számos ponton nem felel meg a nemzetközi elvárásoknak.

6. JEGYZETEK

[1] KISS György: *Munkajog*, Budapest, Osiris, 2005, 496.

[2] Filip DROSSEMONT: „The Right to Bargain Collectively” in: Niklas BRUUN – Klaus LÖRCHER – Isabelle SCHÖMANN – Stefan CLAUWERT (szerk.): *The European Social Charter and the Employment Relation*, Hart, Oxford, 2019, 268.

[3] ILO *Philadelphia Declaration*, 1944.

[4] RÁCZ Zoltán: „A munkaküzdelem helye és szerepe a kollektív munkajog rendszerében” *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus 2014/32, 464–465.

[5] Lásd KISS (1. j.) 451.

[6] Lásd KISS (1. j.) 451.

[7] RÁCZ Zoltán: „A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében” *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus 2012/30/2, 569–575.

[8] ÁDÁM Antal: „Az alapjogok jellegéről és védelméről” *Jura* 1994/2, 4.

[9] Lásd RÁCZ (4. j.) 465.

[10] *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993. Kihirdette: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

[11] Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet 8. cikk 1. d) pont.

[12] *Egyezmény* 8. cikk 2. pont.

[13] ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 40th Session, Geneva, 1947, 783.

- [14] ILO, „Reports of the Governing Body Committee on Freedom of Association” in *Official Bulletin* (Geneva), Vol. LXII, Series B, No. 1, 190th Report, Case No. 913, 735–736.
- [15] Bernard GERNIGON – Alberto ODERO – Horacio GUIDO: *Ilo Principles concerning the right to strike*, ILO, Geneva, 1998, 1–14.
- [16] Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation, ILO), *International Labour Conventions and Recommendations*, 1952–1976. Vol. II. Geneva, paras 473–475.
- [17] ILO, *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Fifth (revised) edition, Geneva, 2006, paras 526–529., 541.
- [18] ILO (2006) para. 531.
- [19] ILO (2006) para. 538.
- [20] ILO, *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Fourth (revised) edition, Geneva, 1996, para. 493.
- [21] ILO (1996) para. 492.
- [22] ILO, „Reports of the Committee on Freedom of Association” in *Official Bulletin* (Geneva), Vol. LXVII, Series B, No. 1, 233rd Report, Case No. 1255., 233rd Report, para. 668.
- ILO, *Freedom of association and collective bargaining: General survey by the Committee of Experts on the application of the Conventions on freedom of association, the right to organise and collective bargaining and the Convention and Recommendation concerning rural workers’ organisations*, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B), International Labour Conference, 69th Session, Geneva, 1983, 226th Report, para. 343.
- [23] ILO, *Freedom of association and collective bargaining. General Survey of the reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)*. Report III (Part 4B), International Labour Conference, 81st Session, Geneva, 1994, para. 158.
- [24] ILO (2006) paras 595–603.
- [25] ILO (2006) para. 547.
- [26] ILO (2006) paras 547–563.
- [27] Az az időszak, amely a sztrájkkövetelések bejelentése és a sztrájk megkezdése között telik el, jellemzően ebben az időszakban a felek kötelesek egymással tárgyalásokat folytatni a követelésekről.
- [28] Fontos különbség, hogy ehelyütt csak a kollektív szerződésben szabályozott eljárásokat fogadja el korlátozásként a CFA. Jogszabályban előírt kötelező egyeztető eljárás csak a lényeges szolgáltatások esetében fogadható el. ILO (2006) para. 567.
- [29] Sztrájkórségnek (*picketing*) nevezzük azt, amikor a sztrájkoló munkavállalók nem engedik be a nem sztrájkoló munkatársaikat a munkáltató létesítményeibe, például leggyakrabban sorfal állásával. A békés sztrájkórség, amikor csak meggyőzni próbálják a sztrájktörőket, hogy ők is tagadják meg a munka felvételét, önmagában nem jogellenes, de semmiképpen nem valósíthat meg erőszakos cselekményt. ILO (1996), para 585; ILO (2006) paras 547–563.
- [30] ILO (2006) paras 570–571.
- [31] ILO (1994) para. 152.
- [32] ILO (1996) paras 572–580.
- [33] ILO (1994) para. 161.

- [34] ILO (2006) paras 671–673.
- [35] ILO (2006) paras 658–666, 668.
- [36] European Social Charter of 1961 ETS No. 035.
- [37] Revised European Social Charter of 1996, CETS No. 163.
- [38] EJEE 11. cikk: „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.”
- [39] Ideértve az EJEB előtt működő Európai Emberi Jogi Bizottság (EComHR) eseteit is.
- [40] *National Union of Belgian Police kontra Belgium*, no. 4464/70, § 38.; *Young, James and Webster kontra Egyesült Királyság*, no. 7601/76 és 7806/77, § 159.
- [41] *Wilson, National Union of Journalist és Mások kontra Egyesült Királyság*, no. 30668/96, 30671/96 és 30678/96.
- [42] *Demir és Baykara kontra Törökország*, no. 34503/97.
- [43] *Enerji Yapi-Yol Sen kontra Törökország*, no. 68959/01.
- [44] *Demir és Baykara kontra Törökország* (n 30), 65–68. bekezdés
- [45] *Demir és Baykara kontra Törökország* (n 30) 143–144. bekezdés.
- [46] A kollektív tárgyalásokhoz való jogot az ILO 98. számú, a szervezkedéshez és a kollektív tárgyalásokhoz való jogról szóló egyezménye védi. Ezt az 1949-ben elfogadott szöveget, amely a nemzetközi munkaügyi normák egyik alapvető eszköze, Törökország 1952-ben ratifikálta. A 6. cikk kimondja, hogy nem foglalkozik az „államigazgatásban dolgozó közalkalmazottak” helyzetével. Az ILO szakértői bizottsága azonban úgy értelmezte ezt a rendelkezést, hogy az csak azokat a tisztviselőket zárja ki, akiknek tevékenysége kifejezetten az államigazgatással kapcsolatos. E kivételtől eltekintve, a bizottság szerint minden más, a kormányzat, az állami vállalatok vagy autonóm közintézmények által foglalkoztatott személynek ugyanúgy részesülnie kell a 98. számú egyezményben előírt garanciákból, mint más munkavállalóknak, és következésképpen kollektív tárgyalásokat kell folytatnia a foglalkoztatási feltételeire vonatkozóan, beleértve a béreket is. *Demir és Baykara* (n 30) 147. bekezdés.
- [47] *Pellegrin kontra Franciaország*, no. 28541/95. 64–67. bekezdés, idézi *Enerji* (n 31) 32. bekezdés.
- [48] *Enerji* (n 31) 31–35. bekezdés.
- [49] A Módosított Európai Szociális Karta (CETS 163) 6.4. pontja szó szerint ugyanezt a rendelkezést tartalmazza.
- [50] Conclusions I. 34.
- [51] Lásd DROSSEMONT (2. j.) 266.
- [52] Erika KOVACS: „The Right to Strike in the European Social Charter” *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, no. 4, 2005, 448.
- [53] Bruno VENEZIANI: „Right of collective bargaining and action” in: Brian BERCUSSON (szerk.): *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights* Baden-Baden, Nomos, 2006, 59.
- [54] Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdés.
- [55] A Tanács 2679/98/EK rendelete (1998. december 7.) az áruknek a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről (Hivatalos Lap L 337, 12/12/1998. 0008–0009, 2. cikk.
- [56] Brian BERCUSSON: „The EU Charter of Fundamental Rights and the Constitution of the European Union” in: Brian BERCUSSON (szerk.): *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*

Baden-Baden, Nomos, 2006, 499–500.

[57] *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet és társai*, C-341/05, EU:C:2007:809; *International Transport Workers' Federation, a Finnish Seamen's Union kontra Viking Line ABP és társa*, C-438/05, EU:C:2007:772; *Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen*, C-346/06, EU:C:2008:189; *Bizottság kontra Luxembourg*, C-118/92, EU:C:1994:198.

[58] A sztrájk problémája nem a „Laval kvartett” esetében merült fel először; korábban ezzel a kérdéssel már foglalkozott az Európai Közösségi Bíróság és annak döntése után EU határozat is született, miután Franciaországban teherautó-sofőrök blokáddal zárták el a Franciaországba vezető utakat érdekeik védelmében. A kollektív fellépés miatt azonban a friss zöldségeket az országba behozó vállalkozók nem tudták eljuttatni a megrendelőköz. A Franciaországgal szemben indított eljárásban az EUB nem foglalkozott a sztrájkjoggal, de elmarasztalta Franciaországot, mivel nem biztosította az áruk szabad áramlását. A bírósági döntést követően az ún. Monti-határozat (Monti I.) kidolgozott egy eljárást, amelynek segítségével ellenőrizni lehet, hogy a tagállamok megtettek-e mindent az áruk szabad mozgásának biztosítására. A határozat nem vonta kétségbe a sztrájk alapjogi mivoltát, de a tagállamokra bízta a dilemma feloldását. Részletesebben lásd: CZUGLERNÉ IVÁNYI Judit: *Kollektív szerződés és kollektív alku az európai munkajogban*, doktori értekezés, Budapest, ELTE ÁJDI, 2011.

[59] C-438/05 [70]–[74].

[60] C-438/05 [75].

[61] C-438/05 [79]–[81].

[62] EUSZ 6. cikk (1) bekezdés.

[63] C-438/05 [44]; C-341/05 [91].

[64] C-438/05 [90].

[65] C-438/05 [80]–[89].

[66] Javaslat A Tanács rendelete a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról COM/2012/0130, végleges – 2012/0064.

[67] Elavult bizottsági javaslatok visszavonása, 2013/C 109/04, OJ C 109, 16.4.2013, 7–8.

[68] Lásd Svédország, Németország, Dánia és Luxemburg.

[69] *Yellow card procedure*, 27 November 2017.

[70] KAJTÁR Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás*, doktori értekezés, Pécs, 2011, 135. PRUGBERGER Tamás: „A munkaküzdelem magyar jogi szabályozásának reformjához” *Jogtudományi Közlöny* 2010/12, 658–663.

[71] *A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény* 70/C. § (1) bekezdés.

[72] *1949. évi XX. törvény* 70/C. § (2)–(3) bekezdés.

[73] 88/B/1999. AB határozat.

[74] Lásd RÁ CZ (4. j.) 468.

[75] A sztrájkkal szembeni ellenakció, a munkából való kizárás (*Aussperrung, lock out*) a munkáltató válaszreakciója a sztrájkra. Védekező kizárásról beszélhetünk, ha a munkáltató csak akkor alkalmazhatja a kizárást, ha a sztrájk jogellenes. Tipikus esete ennek, amikor megrongálják az üzem berendezését, vagy nemcsak a műhelycsarnokokat foglalják el, hanem az irodahelyiségeket is. Támadó jellegű a kizárás, ha azt a munkáltató a várható sztrájk megelőzése érdekében úgy alkalmazza, hogy mielőtt még a sztrájkra sor kerülne, elzárja az üzemet a sztrájkolni akaró

munkavállalók elől és nem teszi lehetővé részükre a munka felvételét.

[76] JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 220.

[77] PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: „A munkaküzdelen magyar jogi szabályozásának és gyakorlatának aktuális kérdései” *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2, 6.

[78] *A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény* 42. § (2) bekezdés b) pont és 51. § (1) bekezdés.

[79] *2012. évi I. törvény* 146. § (1) bekezdés.

[80] Az érdekvita – más néven szabályozási vita – alapját képező konfliktust az adott kérdést rendező szabály hiányából fakad, a vita célja az, hogy ilyen szabályozás (például megállapodás, kollektív szerződés) létrejöjjön a jövőben. A kollektív érdekviták esetében a bírói úton történő vitarendezés kizárt (a bíróságok kizárólag jogvitákban dönthetnek), a vitarendezés speciális szabályok (például mediáció, arbitráció, döntőbizottság) alapján folyik.

[81] BERKI Erzsébet: „Kísérlet néhány, a sztrájkokkal kapcsolatos illúzió elosztatására” *Munkaügyi Szemle* 2010/1, 46–49; idézi KAJTÁR (70. j.) 142.

[82] Lásd KAJTÁR (70. j.) 142.

[83] Az egyetlen sztrájkforma, amelyet az Sztv. a szakszervezeti szervezéshez köt, a szolidaritási sztrájk.

[84] *A sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény* 3. § (3) bekezdés.

[85] *1989. évi VII. törvény* 3. § (2) bekezdés.

[86] 673/B/1990. AB határozat.

[87] 88/B/1999. AB határozat.

[88] Lásd KAJTÁR (70. j.) 151–152.

[89] 3308/2012. (XI. 12.) AB végzés.

[90] *Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról* (1994) Kormányközlemény (MK 1994/8.).

[91] NACSA Beáta: „A magyar sztrájkszabályozás kritikus pontjai” in HALMOS Csaba (szerk.): *Sztrájkjog Magyarországon*, Budapest, Complex, 2010, 65.

[92] Lásd KAJTÁR (70. j.) 155.

[93] 30/2012. (VI. 27.) AB határozat.

[94] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.

[95] 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [25].

[96] 673/B/1990. AB határozat.

[97] *1989. évi VII. törvény* 4. § (2) bekezdés.

[98] BERKE Gyula: „Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról” *JURA* 2013/2, 164.

[99] Fővárosi Munkaügyi Bíróság 36.Mpk.50.096/2011/7.

[100] BH 2013.77.

[101] Fővárosi Munkaügyi Bíróság 45.Mpk.50.113/2012/3.

[102] Kúria Mfv.10598/2015/7.

[103] 1989. évi VII. törvény 4. § (3) bekezdés, módosította a 2019. évi CXXVII. törvény 3. § (2) bekezdés a) pontja. Hatályos 2020. április 1-jétől.

[104] A személyszállítás esetén a törvény 66%-os, illetve 50%-os minimális küszöbmértéket ír elő, ez a hazai közlekedési jellemzőkre tekintettel kisebb településeket összekötő buszjáratok esetén, ahol egyébként is óránként egy járat indul, azt jelenti, hogy a sztrájk idején is teljes mértékben biztosított a személyszállítás, hiszen egy busznak az 50, illetve 66%-a is egy busz lesz. A postai szolgáltatások esetén heti öt munkanapból négy napon biztosítani kell a legtöbb postai küldemény felvételét, és a kézbesítés belföldön legfeljebb egy napot késheet. Ez a szolgáltatási szint technikailag azt jelenti, hogy egy héten egy munkanapon lehet sztrájk.

[105] AJTAY-HORVÁTH Viola: „Quo vadis sztrájkjog? Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról” *De iurisprudentia et iure publico* 2013/2; BERKI Erzsébet: *Sztrájk 2.0: A munkaharc eszközeinek alkalmazása Magyarországon*, Budapest, Dura, 2016, 186–188.

[106] *A sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 1/2013. (IV. 8.) KMK vélemény.*

[107] Kúria Mfv.II.10.598/2015/7.

[108] 1/2020. számú munkaügyi elvi határozat.

[109] Fővárosi Munkaügyi Bíróság 45.Mpk.50.113/2012/3.

[110] A bírói gyakorlat alapján a még elégséges szolgáltatást csak a gyermekek felügyelete és nem az oktatása tekintetében kell biztosítani. Lásd 59. Mpkvf. 636189/2013/2.

[111] Lásd BERKI (81. j.) 183.

[112] *A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet.*

[113] Lásd KAJTÁR (70. j.) 138.