



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

JELENTÉSE

az OBH 4620/2009. számú ügyben

2009. október

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Jelentése
az OBH 4620/2009. számú ügyben**

Előadók: dr. Láposy Attila
Dr. Zeller Judit

Az eljárás megindulása

A sztrájkhoz való jog, mint Alkotmányban biztosított alapjog érvényesülése, illetve a gyakorlatban való kimunkálása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként 2008-as évben egy átfogó programot, a kérdés valamennyi releváns szempontját feltáró alapjogi projektet indítottam. A Hivatalomhoz érkezett panaszok alapján, illetőleg hivatalból több átfogó jellegű vizsgálat alapján kiadott összegző jelentésemben¹ törekedtem a hazai sztrájkjog gyakorlat és szabályozás alapjogi szempontból visszaszámoló elemeinek feltárására, különös tekintettel a közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok idején biztosítandó még elégséges szolgáltatás, valamint e szervek tájékoztatási kötelezettségének kérdésével összefüggésben.

Az országgyűlési biztosként tett intézkedéseim, ajánlásaim, amelyeket a jogalkotó (jogszabály-előkészítő) szervek irányába a sztrájkjokról szóló 1989. évi VII. törvény (Sztrájkjog-törvény) egyes rendelkezéseinek kiegészítése, pontosítása, illetőleg módosítása érdekében kezdeményeztem, sajnálatos módon érdemi eredménnyel nem jártak, dacára annak, hogy a jogalkalmazási gyakorlat továbbra is akut, álláspontom szerint a normaszöveg alapvető hibáira és hiányosságaira visszavezethető problémákkal szembesül.

A jelenlegi jogi helyzet tehát továbbra is felveti a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, a sztrájkhoz való joggal, a közlekedés szabadságával és további alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúját. Mindezekre tekintettel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján – az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa Irodájának Ügyrendi Szabályzatáról szóló 2/2007. sz. utasítás (Ügyrend) 20-22. §-ára² figyelemmel – a sztrájkjog projekt keretében kiadott egyes jelentések eredményeivel összefüggésben az ügyek hivatalbóli utóelemzését és vizsgálatát rendelttem el.

A sztrájkjogi projekt keretében lefolytatott vizsgálatok tapasztalatai és eredményei

A sztrájkjogi projektnek ugyan nem kifejezett célja a jelenlegi szabályozási struktúra megváltoztatása, és ezzel összefüggésben jogalkotási javaslatok megfogalmazása, a vizsgálatok nyomán azonban a visszásságok orvoslása érdekében tett intézkedések között szerepelt több, az igazságügyi és rendészeti miniszternek, mint az alapvető jogok érvényesülését biztosító törvények előkészítésért felelős³ miniszternek szóló, a Sztrájkjog-törvény kiegészítését, pontosítását, módosítását célzó ombudsmani kezdeményezés.

¹ AJB 5649/2007, AJB 2533/2008, AJB 3060/2008, AJB 3734/2009. számú ügyek.

² Az Ügyrend 20. § (1) – (4) bekezdése szerint az utóelemzés során az országgyűlési biztos a vizsgálat során feltárt alkotmányos visszásság orvoslására tett intézkedés teljesítését, annak eredményeit, illetve további eljárásuk szükségességét vizsgálja. Az utóelemzés során utóvizsgálat tartható. Az utóvizsgálat során mindazok az intézkedések megtehetőek, amelyekre az országgyűlési biztos a vizsgálat során jogosult. Utóelemzés során vizsgálható az is, hogy az intézkedést elfogadó címzett ténylegesen megtette-e mindazt, amit az országgyűlési biztos javasolt.

³ Az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről szóló 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 2. § b) pontja, valamint a 3. § (1) bekezdésének b) pontja alapján.

1. Az *AJB 3060/2008. számú ügyben* megállapítottam, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézett elő azzal, hogy nem kezdeményezte a Sztrájk törvény módosítását annak érdekében, hogy az igazodjon a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) hatályos szövegéhez. A Sztrájk törvény szövege ugyanis az egyeztető tárgyalások tekintetében még mindig az Mt. 66/A.§-ra hivatkozik, holott jelenleg az erre vonatkozó rendelkezéseket az Mt. 194. §-a foglalja magában. Ennek nyomán javasoltam a miniszternek, hogy kezdeményezze a szóban forgó törvény módosítását.
2. Az *AJB 5649/2007. számú ügyben* született jelentés megállapította, hogy a közszolgáltatások alapvető, elemi és tömeges szükségleteket elégítenek ki, amelyek nélkülözése jelentős hátránnyal jár az állampolgárok számára. A közszolgáltatást ellátó szervnek ezért – a Sztrájk törvény alapján – kötelezettsége az, hogy a közszolgáltatást igénybe vevőket a megfelelő, de legalább az elégséges mértékű szolgáltatással ellássa. Az adott ügyben – de a tapasztalatok szerint általában is – a még elégséges szolgáltatás biztosítása azért marad el, mert a sztrájkot megelőző egyeztető tárgyalások során a felek nem tudnak megállapodni annak mértékéről. A megállapodás hiányához pedig sem a jogszabály, sem a bírói joggyakorlat nem fűz hátrányos jogkövetkezményt. Következésképp a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, illetve a mozgásszabadság részét képező szabad közlekedéshez való alkotmányos alapjog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában, hogy a tömegközlekedési dolgozók általános sztrájkja esetén a lakosság azért esik el teljes egészében a tömegközlekedési közszolgáltatás igénybevételének lehetőségétől, mert a még elégséges szolgáltatás meghatározására hivatott feleknek – a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethetően – a megállapodás megkötése nem áll érdekében.
3. Az *AJB 3734/2009. számú ügyben* az intézkedések között azt javasoltam az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy vizsgálja meg, a jogszabályalkotással, illetve jogszabály-módosítással milyen módon orvosolhatók azok a visszásságok, amelyek a sztrájk gyakorlása során felmerültek. E visszásságok közé tartozik például az, hogy a felek nem tesznek eleget azon kötelezettségüknek, mely szerint meg kell állapodniuk a még elégséges szolgáltatás biztosításában, illetve annak szabályozatlansága, hogy a munkavállalóknak meddig kell nyilatkozniuk arról, hogy sztrájkba kívánnak-e lépni.

A javaslatokra, intézkedésekre adott válaszokból levonható az a következtetés, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter nem látta időszerűnek és potenciálisan eredményre vezetőnek a – országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával módosítható – Sztrájk törvényt módosító törvénytervezet(ek) előkészítését, vagyis a normaszövegre visszavezethető visszásságok orvoslását. Jelentéseim – az ombudsmani hatásköri korlátokra tekintettel – elsődlegesen az egyeztető tárgyalások szabályozásával, valamint a még elégséges szolgáltatás biztosításával kapcsolatos hiányosságokra mutattak rá, emellett azonban – különösen a Hivatalom által rendezett szakmai konferenciákon, megbeszéléseken és egyeztetéseken – több további, a normaszöveggel kapcsolatos hiányosság is látókörömbe került.

Hangsúlyozni kell kiindulásképp, hogy önmagában a törvény rövidegsége, szűkszavúsága és az a tény, hogy a jogalkotói koncepció szerint a felekre és különösen bírósági jogalkalmazásra kell bízni a szabályok értelmezését, még nem jelentene problémát. Egyrészt azonban erre a munkaügyi bíróságok gyakorlata szinte egyáltalán nem vállalkozott, másrészt olyan garanciális törvényi elemek hiányoznak, különös tekintettel mások alapjogainak gyakorolhatósága védelmében, amelyek miatt az ombudsmani utóvizsgálat elrendelése szükségessé vált.

Érintett alkotmányos jogok

1. a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”)
2. az *állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége* (Alkotmány 8. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége”)
3. a *sztrájkhoz való jog* (Alkotmány 70/C. § (2) bekezdés: „a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni.”)

Megállapításaim

I.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Obtv. határozza meg. Az Obtv 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Obtv. 16. § (2) bekezdése szerint az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében az (1) bekezdésben megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat.

Tekintettel arra, hogy e vizsgálat kizárólagos célja az AJB 5649/2007, az AJB 2533/2008, valamint az AJB 3734/2009. számú jelentésekben megfogalmazott intézkedéseim teljesülésének, eredményességének hivatalbóli utóvizsgálata (utóelemzése), az ombudsmani hatáskör ismételt egyenkénti megállapítását az eljárás jellegéből adódóan mellőztem.

Az AJB 2567/2008. és az AJB 4750/2008. számú ügyben kiadott jelentésemben már külön is utaltam arra, hogy az ombudsman számára ugyan a jogalkalmazással összefüggő alapjogi dilemmák jelentik a kiindulópontot, azonban a visszásság nemegyszer – részben vagy egészben – magára a normaszövegre vezethető vissza. E felismerésből adódóan a biztos számára az Obtv. 25. §-a megnyitja a kaput a szabályozás miatt fennálló jogi helyzet vizsgálatának irányában is. Álláspontom szerint az ombudsman mandátuma keretei között marad, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében – a konkrét alapjogsérelem megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályokat.

Az Obtv. szerint, ha az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Ha pedig a vizsgálat olyan alapjogi aggályokat tár fel, amelyből az adott jogszabály alkotmányellenességére, alkotmányellenesség állapotot okozó hiányosságaira lehet következtetni, a biztos az Obtv. 22. §-a alapján – bárki máshoz hasonlóan – indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

A normakontroll indítványozása során a biztosnak azt is szem előtt kell tartania, hogy az ombudsmani szerep elsődlegesen jogvédő jellegű, az alapjogok védelme irányában elkötelezett, következésképp a biztos kezdeményezései még kivételesen sem irányulhatnak alapjog-korlátozó szabályozási keretek kialakítására. Mindazonáltal álláspontom szerint a sztrájkjog, mint speciális – nem alanyi jogi jellegű alapjog – rendeltetésszerű gyakorlása és mások alapvető jogainak védelme igényelhet bizonyos mértékű alapjog-korlátozást, amely azonban kizárólag alkotmányos keretek között és csak az alapvető jogok összeütközése esetén alkalmazott gondos mérlegelés nyomán tehető meg.

II.

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

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. „A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”⁴ „A jogbiztonságnak része a világos, felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára.”⁵

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az eddigi gyakorlata során⁶ különös súllyal kérte és kéri számon az államtól, a jogalkotótól és jogalkalmazótól a jogbiztonság követelményének megfelelő érvényesülését azokban az esetkörökben, amikor a követelmény sérelme egyúttal valamely alapvető alkotmányos jog – így például jelen esetben a munkavállalók sztrájkhoz való jogának, illetőleg mások jogainak (közlekedés szabadsága, egészséghez, oktatáshoz való jog stb.) – gyakorlását nehezíti meg, vagy éppen teszi lehetetlenné.

A hivatalból lefolytatott utóvizsgálat arra irányult, hogy áttekintsem a Sztrájk törvény rendelkezéseit abból a szempontból, hogy

- a) az egyeztető eljárás lefolytatására,
- b) a „még elégséges szolgáltatás” teljesítésére,
- c) sztrájk megkezdésének és az egyén sztrájkba lépésének bejelentésére,
- d) sztrájk kezdeményezésére és az abban való részvételre jogosultak körére, valamint

⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁵ 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135.

⁶ Lásd például az AJB 1576/2008. számú ügyben készített jelentést.

- e) a szolidaritási sztrájkra és annak korlátaira vonatkozó szabályozási hiányosságok alapján fennáll-e olyan súlyú alapvető joggal összefüggő visszásság, illetve a jobbiztonság követelményének sérelme, amely további intézkedéseket tesz indokolttá.

Vizsgáltam továbbá azt is, hogy az államigazgatási szervek „dolgozói” sztrájkjogának korlátozására vonatkozó törvényi rendelkezés [3. § (2) bekezdés második mondata] megfelel-e az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében rögzített formai és tartalmi követelményeknek, a fogalomhasználat összeegyeztethető-e a jobbiztonság követelményével, illetőleg ezekkel szoros összefüggésben nem akadályozza-e indokolatlanul a sztrájkhoz való jog gyakorlását e szervek „dolgozói” számára.

1. Az egyeztető eljárás lefolytatásának garanciális elemei

A Sztrájktörvény alapján sztrájk akkor kezdeményezhető, ha a vitatott kérdést érintő egyeztető eljárás [Mt. 66/A. § (2)-(5) bek.] hét napon belül nem vezetett eredményre, vagy az egyeztető eljárás a sztrájkot kezdeményezőnek fel nem róható ok miatt nem jött létre.⁷ Amennyiben a sztrájkkövetelésben érintett munkáltató nem határozható meg, a Kormány öt napon belül kijelöli az egyeztető eljárásban résztvevő képviselőjét. Több munkáltatót érintő sztrájk esetében a munkáltatók, kérelemre, kötelesek képviselőjüket kijelölni.⁸ A Sztrájktörvény egyebekben az Mt. meghatározott rendelkezéseire hivatkozik.

A jobbiztonság követelménye szempontjából már az is aggályosnak tekinthető, hogy a Sztrájktörvény zárójelben szereplő törvényi hivatkozása az új Mt. hatályba lépése óta hibás: ilyen szakaszszámon ugyanis az egyeztető tárgyalásra vonatkozó szabályozás nem található. A hatályos Mt. IV. részének I. fejezete tartalmaz a kollektív munkaügyi vitára, az egyeztető tárgyalásokra vonatkozó szabályokat, amelyek azonban csak általánosságban rögzítik, hogy az egyeztetés a tárgyalást kezdeményező fél írásba foglalt álláspontjának a másik fél részére történő átadásával indul, továbbá az egyeztetés időtartama alatt, de legfeljebb hét napig a vita alapjául szolgáló intézkedést végrehajtani nem lehet, a feleknek tartózkodniuk kell minden olyan cselekedettől, ami a megállapodást veszélyeztetheti.⁹

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

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

⁷ Sztrájktörvény 2. § (1) bekezdés.

⁸ Sztrájktörvény 2. § (2) bekezdés.

⁹ Mt. 194. §

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az egyeztető tárgyalások lefolytatására vonatkozó garanciális törvényi elemek hiánya a jobbiztonság követelményének sérelmét jelenti, e hiányosság továbbá – a közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak (közlekedés szabadsága, egészséghez való jog, szociális biztonsághoz való jog, oktatáshoz való jog stb.) sérelmét idézhetik elő.

2. A „még elégséges szolgáltatás” teljesítésének biztosítása

Az egyeztető eljáráshoz szervesen kapcsolódik a még elégséges szolgáltatás, amelyet a Sztrájk törvény szerint annál a munkáltatónál kötelesek biztosítani, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél.¹⁰ Ugyan a Sztrájk törvény kifejezetten kimondja, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatóknál (közszolgáltatóknál) csak úgy gyakorolható a sztrájk, ha az elégséges szolgáltatás még biztosított, a jelenlegi joggyakorlat szerint az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás hiánya a Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint¹¹ nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához. Ennek nyomán előfordulhat az, hogy a lakosság egy része – rendelkezésre álló helyettesítő szolgáltatások hiányában – teljes egészében közszolgáltatás nélkül marad. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatóknál gyakorolt sztrájk jog mások alapvető jogainak (pl. közlekedés szabadsága, egészséghez, szociális biztonsághoz, oktatáshoz való jog) aránytalan sérelmével jár együtt.

Indokoltnak tartom megjegyezni, hogy a lakosság számára a közszolgáltatások rendelkezésre állásának biztosítása végső soron állami, illetve önkormányzati feladat, amely az alapvető jogok kontextusában értelmezve az állam intézményvédelmi kötelezettségének részét képezi. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint állam az objektív intézményvédelem körében ugyanis köteles az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket úgy kialakítani, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen.¹² E feladatának az állam a közszolgáltatások biztosítása tekintetében elsősorban a jogi szabályozási keretek kialakításával tehet eleget.

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

A jogalkotónak természetesen nem lehet célja a még elégséges szolgáltatás pontos mértékének meghatározása, már csak azért sem, mert a törvényi szabályozásnak számos, a legváltozatosabb közszolgáltatásokra kell irányadónak lennie. Lehetséges és szükséges azonban a még elégséges szolgáltatás alapvető kereteinek körvonalazása, továbbá a jogellenesség törvénybe iktatott megállapítása a még elégséges szolgáltatás hiánya esetén.

¹⁰ Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdés.

¹¹ Vö. M. törv. I. 10 244/1990. sz.

¹² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a „még elégséges szolgáltatás” teljesítésének biztosítását garantáló törvényi elemek (feleket megállapodásra motiváló szabályok) hiánya a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve – közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak (közlekedés szabadsága, egészséghez való jog, szociális biztonsághoz való jog, oktatáshoz való jog stb.) sérelmét idézhetik elő.

3. A sztrájk megkezdése és az egyén sztrájkba lépésének bejelentése

A hatályos Sztrájktörvény a sztrájk lefolytatására vonatkozóan nem tartalmaz ún. „eljárási” szabályokat. Határidőt két vonatkozásban rögzít: az egyeztető tárgyalásokra vonatkozóan hét napos időtartamot¹³, a Kormány képviselőjének kijelölésére öt napos határidőt¹⁴ jelöl meg. A sztrájk megindulására, lezajlására, esetleges hosszára vonatkozóan azonban a törvény nem állapít meg szabályokat.

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

A zavartalan – illetve csekélyebb mértékben megzavart – működés biztosítását segítné elő a sztrájk előzetes bejelentésére irányadó szabály, amelynek alkalmazása az európai jogrendszerekben nem példa nélkül álló. Az előzetes bejelentése, jelzése nyilvánvalóan a sztrájkjog korlátozásaként fogható fel, amellyel összefüggésben természetesen hangsúlyosan merül fel a korlátozás alkotmányosságának, a szükségességnek és arányosságnak kérdése. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata¹⁵ szerint az állam akkor élhet az alapjog korlátozásának lehetőségével, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve valamely alkotmányos cél más módon nem érhető el. Az elémi kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében alkalmazott korlátozásnak megfelelő arányban kell lenniük egymással.

A sztrájk előzetes bejelentése esetében a szükségesség követelményének való megfelelés fennáll, hiszen a bejelentést mások alapvető jogai (pl. a szabad mozgáshoz, az oktatáshoz, az egészséghez való jog stb.) gyakorlásának biztosítása érdekében kell megtenni, amely más módon nem biztosítható. Az arányosság kérdésével összefüggésben leszögezhető, hogy mivel a sztrájkot egyébként is minden esetben hétnapos egyeztetésnek kell megelőznie, vagyis nem képezi lényegi

¹³ Sztrájktörvény 2. § (1) bekezdés a) pontja.

¹⁴ Sztrájktörvény 2. § (2) bekezdés.

¹⁵ Elsőként ld. 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990. 20.

részét a spontaneitás eleme, ezért nem jelentené aránytalan korlátozást az, ha megkezdéséről a sztrájkolók kötelesek lennének az érintetteket megfelelő időben tájékoztatni.

Hasonló érveléssel lehet élni a munkavállaló sztrájkba lépésre vonatkozó egyéni döntésével összefüggésben. A hatályos jogszabály nem tartalmaz ugyanis rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az egyén mikor és milyen formában köteles közölni munkáltatójával sztrájkba lépését. Ez azt eredményezheti – amint azt a sztrájkjog tárgykörében lefolytatott vizsgálatom¹⁶ is igazolja –, hogy a munkavállaló akár pillanatonként élhet más és más döntéssel arra vonatkozóan, hogy éppen sztrájkol-e vagy sem. Mindez nem csupán a közszolgáltatás biztosíthatóságának előre történő kiszámítását lehetetleníti el, hanem összeegyeztethetetlen a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 4. § (1) bekezdésében rögzített előírással, amely szerint „Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni.” Maga a Sztrájk törvény 1. § (3) bekezdése is kimondja, hogy a sztrájkjoggal való visszaélés tilos.

A 18/2008. (III. 12.) AB határozatban¹⁷ kifejtettek szerint a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány ugyan a polgári jogban munkálta ki, ám a követelmény ebből kiindulva a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé vált. Az elv lényege, hogy az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. „Az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezethető le.”¹⁸ Igaz ugyan, hogy az idézett határozat rögzíti: a jogalkotó gyakran nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapításához, hanem azt a jogalkalmazóra bízta.

A sztrájkjognak az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott „sajátos” (az átlagosnál szélesebb korlátozást is megtűrő) alkotmányos jogi minőségéből kiindulva azonban álláspontom szerint a rendeltetészerű joggyakorlás feltételeinek megteremtése mások jogainak védelme és érvényesülése céljából a jogalkotó feladata, amennyiben a rendeltetésellenes joggyakorlása lehetősége a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a sztrájk megkezdésével és az egyén sztrájkba lépésének bejelentésével kapcsolatos garanciális törvényi elemek hiánya a jobbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve – közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak (közlekedés szabadsága, egészséghez való jog, szociális biztonságához való jog, oktatáshoz való jog stb.) sérelmét idézhetik elő.

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

A Sztrájk törvény 1. § (1) bekezdése a sztrájkjog elsődleges alanyaiként („megilleti őket a sztrájk joga”) a „dolgozókat” jelöli meg, a törvényhez fűzött indoklás pedig a „dolgozók közösségéről” beszél. A hatályos magyar jog azonban a dolgozó fogalmát nem ismeri, 1992 óta a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) a „munkavállaló” terminológiát használja, ezen túl speciális csoportot képeznek a közszolgálati jogviszonyban álló

¹⁶ Lásd az AJB 3734/2009. számú ügyben készült jelentést.

¹⁷ 18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 267, 272-273.

¹⁸ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 244.

munkavállalók (köztisztviselők), továbbá az állami és helyi önkormányzati szerveknél költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátásra foglalkoztatott közalkalmazottak.¹⁹

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

A Sztrájk törvény emellett a sztrájkjog lényegi két eleméről nem rendelkezik differenciáltan: a sztrájk kezdeményezéséről, illetőleg a sztrájkban való részvételről, nem szabályozza, hogy pontosan kit, kiket illet meg a sztrájk kezdeményezésének joga. A Sztrájk törvény rendelkezései, valamint a Legfelsőbb Bíróság által is képviselt álláspont alapján a sztrájkjog csak kollektív módon gyakorolható, következésképp egyetlen „dolgozó” munkabeszüntetését nem sztrájkknak, hanem a munka megtagadásának kell tekinteni.²⁰ A törvény alapján azonban nem állapítható meg egyértelműen, hogy a sztrájk kezdeményezésére egy, kettő vagy több „dolgozó” avagy a szakszervezet jogosult. A Sztrájk törvény egyedül egy speciális forma, a szolidaritási sztrájk vonatkozásában rögzíti (a törvény indoklására is figyelemmel), hogy annak kezdeményezésére csak szakszervezetek jogosultak. Az államnak ugyan a jogosult kör, ezen belül pedig a kezdeményezésre jogosultak meghatározásakor jelentős szabadsággal rendelkezik, erre hivatkozva azonban szabályozási kötelezettség alól nem mentesülhet: a kellően egyértelmű szabályozás hiánya jelen esetben álláspontom szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idéz elő.

Hangsúlyoznom kell azt is, hogy a Sztrájk törvény nem tartalmaz szabályozást arra az esetre nézve sem, hogy ha egy munkáltatóval szemben akár több reprezentatív és nem reprezentatív szakszervezet (vagy több dolgozói közösség) kezdeményez sztrájkot. Megállapítható, hogy 1989 elején, vagyis a Sztrájk törvény hatályba lépésének idején a zömében még állami munkáltatóknak „a” szakszervezettel, annak munkahelyi szervével kellett tárgyalást folytatnia a sztrájkjal összefüggésben.²¹ A jogállami rendszerváltást követően azonban az egyes munkahelyeken több, a munkavállalókat képviselő szakszervezet is tevékenykedhet, amelyek elvben mind jogosultak lehetnek sztrájk kezdeményezésére, egymással párhuzamosan is. A Sztrájk törvény hatályos jogi konstrukciója azonban – az átfogó és koncepcionális törvénymódosítás elmulasztásának hiányában – alapvetően továbbra is az 1989 előtti jogi helyzetet képezi le, ezzel nem nyújt garanciát a sztrájkjog megfelelő korlátok közötti érvényesüléséhez, sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét.

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

¹⁹ Ugyanakkor maga a Sztrájk törvény 2. § (3) bekezdése az együttműködési kötelezettséggel kapcsolatosan használja a „munkavállaló” kifejezést is.

²⁰ Lásd Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.998/1995. sz.

²¹ Lásd erről részletesen a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény II. fejezetét.

5. A szolidaritási sztrájk szabályozása és korlátai

A Sztrájk törvény szerint a „dolgozókat” a sztrájk joga gazdasági és szociális érdekeik biztosítására illetik meg.²² Az alkotmánybíróági értelmezés szerint pedig az alkotmánybeli elhelyezkedéséből kiindulva a sztrájkjog a gazdasági, szociális jogok közé tartozik, a szervezkedési szabadság egyik legerősebb, végső eszköze. A sztrájk tehát ebből is következően, eredendően csak adott sztrájkkövetelés, sztrájkkövetelések kikényszerítésére irányulhat, méghozzá azzal a munkáltatóval szemben, akinek a „vitatott kérdés”, a követelés orvoslására lehetősége van: ennek hiányában a sztrájk egyik fogalmi eleme hiányzik.

A Sztrájk törvény rögzíti, hogy a szakszervezeteket megilleti a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének joga, szolidaritási sztrájk esetén pedig még az előzetes egyeztetés is mellőzhető.²³ A törvény ugyanakkor nem határozza meg sem a szolidaritási sztrájk fogalmát, fogalmi elemeit, sem annak korlátait: milyen feltételek mellett, meddig tartható. Tekintettel arra, hogy még egyeztető tárgyalás sem zajlik a felek közt (hiszen nem közöttük van a vita), a még elégséges szolgáltatásról sem kötelesek tárgyalni.²⁴ Sőt, a Sztrájk törvény ad absurdum még azt sem zárja ki azt, hogy bármely szakszervezet bármely munkáltatónál, egy másik sztrájkjal összefüggésben akár azonnali hatállyal szolidaritási sztrájkba kezdjen, és azt jogszerűen – mivel nem konkrét sztrájkkövetelés elérésére irányul – akármeddig folytassa.

Álláspontom szerint – a nemzetközi gyakorlattal összhangban – önmagában nem minősül alkotmány sértőnek az, hogy a Sztrájk törvény a szakszervezetek számára biztosítja a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének lehetőségét. Messze nem tekinthető azonban elégséges garanciának pusztán a kezdeményezésre jogosultak körének behatárolása a jogbiztonság követelményének érvényesülése, sőt a munkáltatók tulajdonhoz való jogának, a sztrájkjal érintett személyek (mások) jogainak védelme szempontjából. A Sztrájk törvénynek a szolidaritási sztrájk szabályozásával összefüggő hiányosságai nem egyeztethetőek össze továbbá sem a sztrájk, mint a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítására szolgáló jogi eszköz ultima ratio jellegével (rendeltetés), sem pedig a politikai sztrájk (követett) tilalmának elvével (cél).

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a szolidaritási sztrájkjal kapcsolatos garanciális törvényi elemek – különösen a fogalom meghatározásának, terjedelmének és esetleges korlátainak – teljes hiánya a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve – közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében különösen – mások, a közszolgáltatást igénybe vevő személyek alapvető jogainak (közlekedés szabadsága, egészséghez való jog, szociális biztonsághoz való jog, oktatáshoz való jog stb.) sérelmét idézhetik elő.

6. Az államigazgatási szervek alkalmazottai sztrájkjogának korlátozása

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az alapjog-korlátozással összefüggésben tehát egy formai és egy tartalmi kritériumot állít fel. Az alapvető jog törvényben való szabályozásával, korlátozásával – mint formai kritériummal – kapcsolatban az alkotmánybíróági gyakorlat szerint ott, ahol az Alkotmány az alapjogokra vonatkozó szabályozásnál nem a jelen lévő országgyűlési

²² Sztrájk törvény 1. § (1) bekezdés.

²³ Sztrájk törvény 1. § (4) bekezdés.

²⁴ Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdés.

képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény szintet követel meg, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az irányadó, amely egyszerű szótöbbséggel elfogadandó törvényről szól. Ezen túl az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható.²⁵

Az Alkotmány 70/C. § (2) és (3) bekezdése alapján a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni, a sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához pedig a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a sztrájkjog egy olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, „az ezt szabályozó törvény keretei között” gyakorolható. Az Alkotmány e szabályozási módjából következően a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. A sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is.

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

A hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatból kitűnik, hogy a sztrájkjognak az alanyi alkotmányos alapjogoktól eltérő korlátozhatósága nem jelentheti azt, hogy a törvényhozó felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli volna. Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.”²⁶

A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésének második mondata mindezek alapján nem felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak: a sztrájkjogot korlátozni eszerint ugyanis csak törvényben lehet, a legalapvetőbb korlátokat pedig csak a Sztrájk törvény tartalmazhatja. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az alapjoggal összefüggő részletszabályokat is legfeljebb rendeleti szinten lehet meghatározni. Nem tekinthető tehát álláspontom szerint formai szempontból alkotmányosnak a Sztrájk törvény azon megoldása, hogy az államigazgatási szerveknél dolgozók körére nézve a sztrájkjog korlátozására vonatkozó szabályok meghatározására a Kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás keretében ad felhatalmazást. Az államigazgatási szervek alkalmazottainak, köztisztviselőinek sztrájkjogát a 70/C. § (2) bekezdésére is tekintettel ugyanis csak törvényben lehet korlátozni.

Ki kell emelni azt is, hogy a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondatában szereplő „államigazgatási szerveknél” meghatározás a kellő egyértelműség hiányában nem felel meg a jogbiztonság követelményének sem. Az „államigazgatási szerv” megjelölés alapján kérdéses ugyanis, hogy e korlátozás, korlátozásra adott felhatalmazás az alkalmazottak pontosan mely csoportjaira terjedhet-e ki. Így például vonatkozhat-e önkormányzatok, vagy éppen az egyes alkotmányos szervek (Országgyűlés, Alkotmánybíróság, Köztársasági Elnöki Hivatal, stb.)

²⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 300.

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

köztisztviselőire is. A bizonytalansággal összefüggő aggályoknak az is különös súlyt ad, hogy a törvény e szervtípus megjelölését a sztrájkjog korlátozásával összefüggésben használja, az egyértelmű szövegezésnek az Alkotmány 70/C. §-a szempontjából kiemelt jelentősége van.

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

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Obtv. 22. § a) és d) pontja alapján indítványozom az Alkotmánybíróságnál, hogy

1. állapítsa meg, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a 8. § (2) bekezdését, illetve 70/C. § (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a Sztrájk törvény
 - a) nem rendelkezik kellő egyértelműséggel a sztrájkjog gyakorlására jogosultak köréről (alanyi kör) a sztrájk kezdeményezése és az abban való részvétel tekintetében;
 - b) nem határozza meg a „szolidaritási sztrájk” fogalmi elemeit, gyakorolhatóságának feltételeit és korlátait, különös tekintettel a politikai sztrájk tilalmára;
 - c) a nem tartalmazza az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó alapvető garanciális szabályokat;
 - d) nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló sztrájk esetében hogyan biztosítható a törvényben előírt „még elégséges szolgáltatás” teljesítése akkor, amikor a sztrájkot megelőzően az ellentétes érdekű felek erről nem tudnak megegyezni;
 - e) nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a sztrájk megkezdése előtt a sztrájkot kezdeményezők mely időpontban és milyen módon kötelesek bejelenteni a sztrájk tényét.
2. állapítsa meg a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdése második mondatának alkotmányellenességét, mivel az ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 70/C. § (2) bekezdésével, továbbá sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét.

Budapest, 2009. október

Prof. Dr. Szabó Máté