

I. A sztrájk jogi természete és az alapjogok rendszerében elfoglalt helye

A sztrájk, illetve általában véve a munkaharc megítélése és rendszerbe való helyezése, a munkajog fejlődése megszilárdulásának időszakában okozta a legnagyobb problémát. A nehézség abból fakadt, hogy a munka világának szereplőit megillető szabadságjogok elismerése olyan intézmények kialakulását eredményezte, amelyek a munkajogot egy alapvetően békés, kompromisszumos megoldásokkal teli joggá tették. Ezen intézmények körébe tartozott az egyesületi és szervezkedési szabadság, a kollektív alku és a kollektív szerződések elismerése, valamint a kollektív érdekkonfliktusok feloldására irányuló, de a hagyományostól eltérő eszközök megjelenése, mint a békéltetés, a közvetítés és a döntőbíráskodás.

A munkaharci cselekmények, így a sztrájk is, nem fért bele a fenti körbe, sőt a munkajog fejlődési szakaszain végigtekintve egyértelműen nyomon követhető az a törekvés, hogy a harcra épülő, vagy éppen arra támaszkodó konfliktusfeloldó eszközöktől a munkajog megszabaduljon, illetve megakadályozza az ezen eszközöket felhasználó megoldásokat. A vázolt munkajogi folyamat azonban sok szempontból nagyon fontos kérdéseket vetett-, illetve vet fel.

Elsőként említhető, hogy a munka világának szereplői, illetve az érdekképviselőik között kialakuló konfliktusok nem mindegyike jogvita, hiszen a felek egymás közötti megállapodásainak bizonyos részei olyan vitákat is generálhatnak, amelyek tisztán érdekviták. Az érdekviták elsődleges jellemzője az, hogy nem hordoznak olyan elemeket, amelyek által később jogvitává minősíthetők, így egyenesen következik, hogy a feloldásukra a tradicionális jogalkalmazási eszközök nem elegendők. Ezért jöhettek létre a korábban már említett, békés vitarendező intézmények. Ha pedig abból indulunk ki, hogy ezek az intézmények léteznek, akkor bizony joggal merülhet fel az a kérdés, hogy van-e helye egyáltalán ebben a rendszerben a munkaharcnak, és ha igen, mivel igazolható az igénybevétele?

A békés vitarendező eljárások alapvetően a felek megállapodási szabadságán alapulnak, éppen ezért a konfliktusok megoldásában is a szemben álló felek szerepét állítják a középpontba. Közbenső megoldásként jelenik meg - ezzel is segítve a vitában álló feleket a megegyezésben – a békéltetés, vagy közvetítés, amikor is a felek autonómiáját már befolyásolják a békéltető, illetve közvetítő megoldási javaslatok. Ha ezek sem vezetnek eredményre, a felek önrendelkezésének helyébe a döntőbíró akarata lép, amelynek nagyon lényeges eleme, hogy ez az akarat – vagyis a döntőbíró döntésének elfogadása – a felek önkéntes alávetettségén alapul. Ugyanakkor az ún. harmadik, vagy semleges fél „semleges” döntése, mint célravezető megoldás már nem igazolható valamennyi konfliktus kapcsán, mert a döntőbíró nem azon az alapon hoz

¹ A tanulmányban leírtak részét képezik a szerző Balczer Balázs társszerzővel együtt kiadott könyvének. (*Képesné Szabó Ildikó-Balczer Balázs: A sztrájkjog nemzetközi, európai és hazai gyakorlata, Vasutasok Szakszervezete, Budapest, 2016.*)

döntést, mint azt esetleg maguk a felek tennék. „Az önkéntes alávetettség – ritka esetben jogalkotói kényszer – miatt, a saját viszonyai szabályozására feljogosított autonóm közösségek akarata felcserélődik a külső, harmadik fél saját és szabad akaratával.”²

Mindezek ismeretében kijelenthető, hogy pont a felek önrendelkezési joga vezet el a munkaharc elismeréséig, mint végső eszközhöz és ez nem jelenti a jogrend tényleges megtörését. Ha tüzetesen is megvizsgáljuk a munkaharci cselekményekre vonatkozó jogi szabályozásokat, láthatóvá válik, hogy a modern jogrend, mint békés jog, úgy áll ehhez a kérdéskörhöz, hogy a legtöbb ország alkotmánya deklarálja a munkaharc jogát, ezen belül a sztrájkjogot, azonban az alkotmányra épülő részletes törvényi szabályozás az esetek többségében hiányzik.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a jogrend általános keretei között a munkaharcnak, mint kollektív nyomásgyakorlásnak helye van, ugyanakkor nem ennyire egyértelmű a helyzet a munkaharci cselekmények terjedelme és korlátai tekintetében. Nem elhanyagolható az a problémakör sem, amely a sztrájkjog megítélése kapcsán alakult ki, vagyis, hogy a sztrájkjog általános állampolgári jog vagy pedig a koalíciós szabadság egyik megjelenési formája.

Az alapjogok hagyományos rendszerezésének kiindulópontja azok kialakulásának folyamata, így megkülönböztetünk első generációs, második-, illetve harmadik generációs szabadságjogokat.³ A sztrájkhoz való jogot - a fenti hagyományos rendszerezés szerint - a második generációs, azaz a gazdasági, szociális és kulturális szabadságjogok közé soroljuk, de elválaszthatatlan tőle két első generációs szabadságjog, mégpedig a gyülekezés és az egyesülés joga. Mi ennek az oka?

Az egyesülési jog minden embert megillető politikai szabadság jog, amely azt biztosítja, hogy az adott egyén, saját akarata, érdeke, véleménye kinyilvánítása, érvényesítése és védelme érdekében másokkal szervezetet hozzon létre, vagy már meglévő szervezetekhez csatlakozzon, vagy onnan kilépjen. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy ezt az egyéni jogot pl. a szervezet létrehozása esetében csak többen és együttesen képesek gyakorolni, tehát ebből a szempontból kollektív jog is.

A sztrájk alapjogi megítélése kapcsán több elmélet is létezik.⁴ Az eredendő elmélet szerint, a sztrájk a szakszervezetek kollektív joga. Ez az elmélet abból indul ki, hogy a munkavállalók (élve az egyesülési jogukkal) azért alakítanak szakszervezeteket, hogy fellépjenek (élve a gyülekezési jogukkal) a munkáltatók erőfölényével szemben, ezáltal létrehozzanak valamiféle erőegyensúlyt. Ebből következik, hogy a sztrájk, mint a fent leírt cél elérésének egyik elengedhetetlen eszközeként jelenik meg. Az egyéni elmélet mellett hitet tevők szerint viszont, a sztrájk joga a munkavállalót, mint egyént

² Kiss György, Budapest 2005, V. fejezet, 456. szakasz, Budapest, Osiris.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_munkajog/ch04s05.html (letöltve: 2016.március 1.)

³Az alapjogok rendszerezéséről részletesen ld. Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Bp., 2003.

⁴A sztrájkjogi elméletekkel részletesen foglalkozik: Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében című Phd értekezése, Pécs 2011, 19.o. valamint Nacsá Beáta: Sztrájkjog és szabályozás, Complex Kiadó Budapest, 2010. 205. o. (In: Sztrájkjog Magyarországon. szerk.: Halmos Csaba).

illeti meg, függetlenül attól, hogy ezt a jogát kizárólag más munkavállalókkal együtt, azaz kollektívan tudja gyakorolni.

Nagyon érdekes kérdést vet fel alapjogi szempontból – az alanyi kör mellett – a sztrájk céljának és korlátozhatóságának szempontja is. Egyes következtetések szerint, a sztrájk nem tekinthető valódi szabadsá jognak, mert a célja és érvényesülése eleve keretek közé szorított, sőt bizonyos esetekben a sztrájk joga teljes mértékben el is vonható.⁵ Más vélemények szerint, éppen a tradicionális, első generációs alapjogokból vezethető le, ennél fogva mindenképpen illeszkedik az alapjogok rendszerébe.⁶ A következőkben a sztrájk jog nemzetközi és európai összefüggései, valamint gyakorlata kerül bemutatásra.

II. A sztrájk jogi szabályozásának nemzetközi gyakorlata

1. Az ENSZ alapidokumentumai és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet sztrájkjogi gyakorlata

A sztrájkjogra vonatkozóan az ENSZ több alapidokumentuma is tartalmaz közvetlen vagy közvetett utalást. Kiemelkedő jelentőséggel mindezek közül a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) normái bírnak.

A sztrájkhoz való jog a történeti fejlődése során üldözött és büntetőjogi eszközökkel szankcionált cselekedettől a nemzetközi védelmet élvező emberi jogi státuszig jutott el, és e fejlődés során jól nyomon követhető a korai (meghatározó jelentőségű) nemzeti alkotmányokon alapuló jogi kultúra kibontakozása is.

Az ENSZ Alapokmánya, valamint emberi jogi dokumentumai a 18. század két óriási jelentőségű deklarációjára épültek, az 1776-os amerikai Függetlenségi Nyilatkozatra, valamint az 1789-es francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatára. Később, az ILO normái - köztük az egyesülési szabadságra, ezen keresztül pedig közvetetten a sztrájkra vonatkozó szabályok - mind az Alapokmányban felsorolt célok⁷ megvalósításának eszközeként jelentek meg. Az Alapokmány szóhasználatában azonban nem volt alkalmas konkrét, a gyakorlatban alkalmazható irányelvek lefektetésére, ugyanakkor általános céljait a későbbi jogforrások - pl. az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJÉNY), az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZKJNE), valamint a szintén 1966-ban született Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) - egyértelműsítették. E hivatkozott dokumentumok sztrájkjogi utalásait az alábbiak szerint tekintjük át.

⁵ Rácz Zoltán: A sztrájk jog megítélése az alaptörvény tükrében, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2. 571. o.

⁶ Kiss György: Alapjogok kollíziója a munkajogban, Justis Tanácsadó Bt. Pécs, 2010. 233.o.

⁷ 1. cikk „Az Egyesült Nemzetek célja, hogy[...]gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen;” Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, Magyar ENSZ Társaság, <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186> (letöltve: 2016.03.16.)

A GSZKJNE 8. cikkelye rendelkezik a sztrájkjogról. A 8. cikkely előírja, hogy mindenki számára biztosítani kell a szakszervezet alakításának, vagy az abba való belépésnek jogát. A 8. cikkely 1. bekezdés d) pontja szerint, a „részes államok” kötelezettséget vállalnak az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjog biztosítására, míg a 2. bekezdés lehetővé teszi a sztrájkjog korlátozását.⁸

A PPJNE 2. cikkelyének 1. bekezdésében a tagállamok az Egyezségokmányban elismert jogok tiszteletben tartására és biztosítására vállalnak kötelezettséget, azaz az államra egyszerre rónak negatív és pozitív kötelezettséget.⁹ Maga az Egyezségokmány nem említi konkrétan a sztrájkjogot, azonban a 19. cikkely rendelkezése a szabad véleménynyilvánítás jogáról, illetve annak korlátozhatóságáról, valamint a 22. cikkely rendelkezése az egyesülési szabadságról - annak keretei között pedig a szakszervezeti szabadságról, illetve ennek korlátozhatóságáról - magukban hordozzák a sztrájkjogra történő utalást, amely később az ILO Egyesülési Szabadság Bizottságának (ESZB) joggyakorlata alapján meghatározott sztrájkdefinícióban öltött testet.¹⁰

2. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és alapidokumentumai

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet – továbbiakban: ILO - az ENSZ szakosított szervezetei közül elsőként jött létre.¹¹ Mint azt elnevezése is mutatja, az együttműködés egyik speciális szegmensére, a munka világára és annak viszonyrendszerére fókuszál, egyik legfontosabb célja pedig az elidegeníthetetlen emberi jogok védelme. Ezen túlmenően, célkitűzési között szerepel a munkaügyi normák érvényesítése és fejlesztése, a munkavégzéshez kapcsolódó alapvető jogok biztosítása, a gazdasági és szociális stabilitás elősegítése, a tripartizmus, a szociális párbeszéd, valamint a kollektív alku intézményeinek erősítése. Alkotmánya az első világháborút lezáró versailles-i szerződés része és annak XIII. fejezetét képezi. Létrehozásában szerepet játszott a háború következtében felmerülő humanitárius célok megvalósítása, a kommunista erők előretörésétől való félelem, valamint az egyenlő versenyfeltételek megteremtése is.

Szervezeti felépítését tekintve az ILO tripartit, azaz háromoldalú szervezet, amely azt jelenti, hogy a döntéshozatalban részt vesznek a kormányok és a munkáltatói-, valamint munkavállalói oldal szervezetei is. *„A tripartizmus fenntartásának és legitimitásának záloga az erős és reprezentatív szakszervezeti mozgalom, a 87-es és 98-as egyezmények ratifikálása és betartása, nem utolsósorban a sztrájkjog biztosítása”.*¹²

⁸ 8. cikk 2. „E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség és az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.” Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Magyar ENSZ Társaság, <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/202> (letöltve: 2016.03.16.)

⁹ 2. cikk 1. „Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés nélkül.”

¹⁰ Az ILO sztrájkdefiníciójához ld. a 2.1. pontot.

¹¹ Az ENSZ elődje, a Népszövetség hozta létre 1919-ben.

¹² Kajtár Edit: Az ILO sztrájkgyakorlata, Pécsi Munkajogi Közlemények 2010/2. 52. o.

Az ILO normái kapcsán fontos kiemelni, hogy nem teremtenek új jogrendszert, ugyanis a tagországok között jelentős mértékű gazdasági, szociális, kulturális, illetve politikai eltérés figyelhető meg. Ebből következik, hogy a szervezet pusztán minimum standardok és olyan alapelvek felállítására vállalkozik, amelyek felvállalására, a nemzeti jogalkotásba történő beültetésére, valamint betartására minden tagállam képes. A szervezet szabályozási folyamata kötelező érvényű egyezményeken és nem kötelező érvényű ajánlásokban ölt testet.

A sztrájkjogot egyértelműen sem az ILO Alkotmány, sem az 1941-ben elfogadott Philadelphiai Nyilatkozat¹³ nem említi, azonban e dokumentumok a sztrájk témakörében mégis kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

2.1. A sztrájkjoggal összefüggő ILO egyezmények

A sztrájkjogra vonatkozó egyértelmű szabályozást - az alapidokumentumokhoz hasonlóan - az egyezmények sem tartalmazzák, sőt, egyáltalán nincs olyan egyezmény, amely kifejezetten a munkaharccal, ezen belül is a sztrájkjal foglalkozna.

A témával legszorosabb kapcsolatban a 87-es, 98-as, illetve a 151-es és 154-es egyezmények állnak, de több egyezményben is található sztrájkra vonatkozó részletszabályozás. Ilyen egyezmény a 105-ös, 44-es, 102-es, és itt említendő a 92. számú ajánlás is.¹⁴ A munkaharcra vonatkozó szabályok viszonylag kevés számát a munkáltatói és munkavállalói szervezetek közötti viszonyrendszerrel, és a munkaharc szabadságának szűkítésétől, elvesztésétől való félelemmel indokolják, azonban kijelenthető, hogy az ILO esetjoga kellő részletességgel és iránymutatással fedi le e témakört.

Mivel kifejezetten a sztrájkjogot szabályozó egyezmény nem született, a szakosodott ILO bizottságok¹⁵ a 87-es sz. egyezmény (Az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről, 1948) 3. és 10. cikkelyéből vezetik le a sztrájkhoz való jogot. „A sztrájk joga tehát az egyesülési jogból vezethető le, mint a munkavállalók érdekeinek előmozdítását szolgáló tevékenység”.¹⁶ Az egyezmény minden tagállamra – a ratifikálástól függetlenül – kötelező.

¹³ A Philadelphiai Nyilatkozat az 1941-ben, Philadelphiában tartott Nemzetközi Munkaügyi Konferencián született, és máig az ENSZ Alapokmányának mellékletét képezi. A Nyilatkozat értelmében a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet felelősségi körébe tartozik a gazdaság- és pénzügypolitika foglalkoztatáspolitikára gyakorolt hatásának vizsgálata és megítélése, mégpedig annak az alapvető célkitűzésnek a fényében, mely szerint "minden emberi lénynek, tekintet nélkül fajtájára, vallására vagy nemére, joga van törekedni mind az anyagi jólétre, mind a szellemi fejlődésre a szabadság és méltóság, gazdasági biztonság és egyenlő esélyek feltételei között". A dokumentumban ezen kívül egyértelműbben fogalmazták meg az ILO Alkotmány előszavában szereplő célokat, amelyek szerint törekedni kell a teljes foglalkoztatottságra és az életszínvonal emelésére, igazságos részesedést kell biztosítani a keresetek, a munkaidő és egyéb feltételek tekintetében, szükség esetén pedig meg kell határozni a minimálbéreket. A termelés fejlesztése érdekében el kell ismerni a kollektív tárgyalási jogokat, a munkaadókat és a munkavállalókat be kell vonni a gazdaság- és szociálpolitika alakításába.

¹⁴ Részletesen lásd: Kajtár Edit: Az ILO sztrájkgyakorlata, PMJK 2010/2, 54.o.

¹⁵ A hivatkozott bizottságok alatt az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásának Független szakértői Bizottságát, valamint az Egyesülési Szabadság Bizottságát értjük.

¹⁶ Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 55.o.

Az 1949-ben elfogadott 98. számú egyezmény (A szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról) expressis verbis szintén nem említi a sztrájkhoz való jogot, azonban mégis szoros összefüggésben áll vele. Ezt a szoros összefüggést alátámasztja az ILO esetjoga is, amely hangsúlyozza, hogy a sztrájkjog az érdemi és hatékony kollektív tárgyalások nélkülözhetetlen eleme. Maga az egyezmény a szakszervezettel összefüggő hátrányos megkülönböztetés, valamint a munkáltatói oldal beavatkozása ellen nyújt védelmet és lényeges jellemzője, hogy a közszférára nem terjed ki a hatálya. A közszférára vonatkozóan a 151-es és 154-es egyezmények¹⁷ tartalmazznak rendelkezéseket úgy, hogy meglehetősen széleskörű mozgásteret biztosítanak az egyezményeket ratifikáló tagállamoknak.

A 151. sz. egyezmény (A közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról) 1 cikkelyének 2. és 3. bekezdései lehetővé teszi a részes államok számára, hogy külön szabályozást alkossanak az olyan munkavállalókra, akik magas beosztást töltenek be, vezetőként dolgoznak, vagy szigorúan bizalmas jellegű feladatokat végeznek, valamint a fegyveres erőkre és a rendőrségre.

A 154. sz. egyezmény (A kollektív tárgyalások előmozdításáról) a közszféra alkalmazottaira, illetve a fegyveres erőkre és testületekre vonatkozóan enged különös szabályokat alkotni. A „közszolgálatban foglalkoztatottak” megfogalmazás egyébként nagyon tág értelmezésre ad lehetőséget, melyről az Egyesülési Szabadság Bizottsága úgy foglalt állást, hogy e körbe tartoznak a nemzeti vállalat, vagy állami szerv alkalmazottai, a nemzeti rádió és televíziónál foglalkoztatottak, a pedagógusok, valamint a posta és telekommunikációs szolgálat alkalmazásában állók.

A közszolgák vonatkozásában a sztrájk korlátozása vált az egyik legmeghatározóbb kérdéskörre, miután a privatizáció egyre nagyobb mértékű erősödésének lehetünk tanúi ebben a szektorban. Az ILO egyébként számos esetben illetve kritikával a kormányokat amiatt, hogy éppen a saját alkalmazottaik tekintetében nem tanúsítanak kellő tiszteletet a kollektív szerződések iránt. Megjegyezni kívánkozik, hogy a hazai 2008/2009-es, az ombudsman által indított Sztrájkjogi Projektnek is kiemelt területe volt a magyar sztrájkjogi szabályozás közszolgálatot érintő problémaköre.

2.2. *Az Egyesülési Szabadság Bizottság jogszerű sztrájkokra vonatkozó esetjoga*

Az ILO keretén belül, az egyesülési szabadsággal kapcsolatban felmerült panaszok kivizsgálásával a fentebb már megemlített Egyesülési Szabadság Bizottsága (továbbiakban: ESZB vagy Bizottság) foglalkozik. Ez a szervezet 1951 óta működik és szintén tripartit felépítésű. Sajátossága, hogy mind a tagállamok kormányai, mind a munkáltatói és munkavállalói érdekképviselői szervezetek úgy fordulhatnak hozzá panasszal, hogy nem kötelező előtte kimeríteniük a bírósági szintet, sőt az előzetesen meghozott bírósági döntés sem köti őket. Továbbá, maga az egyesülési szabadságról szóló ILO 87.sz. egyezmény akkora súllyal bír, hogy a Bizottság akkor is jogosult

¹⁷ Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/7/1a/01000/151E.pdf> és <http://2010-2014.kormany.hu/download/a/1a/01000/154E.pdf>

eljárni, ha az adott tagállam az egyezményt nem ratifikálta. Ugyanakkor, állásfoglalásai nem bírnak kötelező erővel, ami azok hatásfokát jelentős mértékben csökkenti.

Maga az ILO sztrájkkonceptiója nagyon összetett, éppen ezért fontos hangsúlyozni, hogy a sztrájk önmagában nem is vizsgálható, hiszen szorosan összefonódik vele az egyesülési és szervezkedési szabadság, a kollektív alku, valamint a különböző békés vitafeloldó eljárások intézménye.

Az ESZB már a megalakulás után egy évvel úgy jellemezte a sztrájkhoz való jogot, mint szükséges és jogszerű eszközt, amely gyakorlásának azonban nem feltétele a kollektív alku. E felfogás kiindulópontja az, hogy a sztrájk célja nem csak a kollektív megállapodás megkötésére irányulhat, így ahhoz feltételként kötni nem lehetséges.¹⁸ A Bizottság hangsúlyozta azt is, hogy a sztrájk, mint szükséges és jogszerű eszköz nem lehet korlátlan, tehát nem abszolút jog, kizárólag az adott állam törvényeivel összhangban gyakorolható. Erre tekintettel a sztrájkjognak lehetnek korlátai az alanyi körre, az időbeli terjedelemre, a tárgyára, illetve az érintett szolgáltatásra vonatkozóan. Maga a sztrájkfogalom értelmezése is igen tág, az ILO azonos védelem alá helyezi a klasszikus sztrájkot, illetve a sajátos munkabeszüntetési és egyéb munkaharci formákat, így pl. a vadsztrájkot, az ülősztrájkot, vagy a munkalassítás különböző technikáit. Ez utóbbiak csak akkor korlátozhatók, ha a sztrájk jogszerűtlenné válik.¹⁹

Az ESZB sztrájkjoggal összefüggő rendelkezései a 2006-ban megjelent Digest-ben, a döntéseket összefoglaló jelentésben láttak napvilágot.²⁰ A következőkben e döntések rövid összefoglalása olvasható, külön kitérve a sztrájk korlátozására és tilalmára is.

2.3. *Az ESZB 2006-os döntvénytárában (Digest) megjelent sztrájkjogi döntései²¹*

A sztrájkjog alanyi köre és célja

Az ESZB döntéseinek értelmében a sztrájkhoz való jog mind az egyént, mind a munkavállalók szervezeteit megilleti. Emellett, egyértelművé teszik, hogy sztrájk csak és kizárólag érdekvita eldöntése céljából tartható, így azokban az esetekben, amikor a felmerült vita eldöntése bírói hatáskörbe tartozik, a sztrájk akár meg is tiltható.²²

Az esetjog vizsgálatakor megállapíthatjuk, hogy a Bizottság különös hangsúlyt fektet a szakszervezetek alakításának akadályozhatatlanságára, mivel a tagállamok jogalkotása szabadon korlátozhatja a sztrájkjog gyakorlásának alanyi körét egyedül a szakszervezetekre.

¹⁸ Ezzel ellentétben az Európai Szociális Karta koncepciója, amely a kollektív alkuhoz való jog hatékony biztosítása érdekében ismeri el a dolgozók és munkáltatók jogát kollektív cselekvéshez. A kollektív cselekvés körébe érti a sztrájkjogot is, amely a már elfogadott kollektív egyezményekből fakadó kötelezettségek függvénye (6. cikk 4. bekezdés).

¹⁹ Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 59.o.

²⁰ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (továbbiakban: Digest), International Labour Office, Geneva, 2006. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_090632.pdf (letöltve: 2016.03.21.)

²¹ uo. in: Right to strike, 109-136.o.

²² Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 59.o.

A Bizottság munkája kapcsán ki kell térni a gazdasági-és szociális érdekek fogalmára is, amelyet szintén tág keretek között értelmeznek. Ennek értelmében, a munkavállalók élet-és munkafeltételei mellett idesorolják a szakszervezetek, valamint a szakszervezeti tisztségviselők jogainak garantálását is.²³ Itt megjegyzendő, hogy a munkavállalók más képviselőinek – tipikusan az üzemi tanácsok tagjainak – védelmét nem sorolja e fogalomkörbe.

A Bizottság jogszerűnek minősítette a protestálást (tiltakozást), ha azt annak érdekében teszik, hogy adott munkavállalói szervezetet szakszervezetként ismerjenek el, vagy adott szakszervezetnek elismerjék a kollektív szerződésalkötési képességét.²⁴ Elismeri a szolidaritási sztrájkot is azzal, hogy ha az eredeti sztrájk jogszerű, akkor a szolidaritási sztrájk kezdeményezése nem tiltható meg.²⁵

A politikai sztrájk

A politikai sztrájkot nem ismeri el az ILO esetjoga, de a tisztán politikai célok elhatárolása a gazdasági és szociális céloktól nagyon sok problémát okoz. Ennek általában az az oka, hogy a közvetlenül a munkavégzéshez kötődő, valamint az egyéb gazdasági érdekek jóval tágabb kört fednek le a pusztán jobb munkakörülmények kapcsán megfogalmazott követeléseknél.

Az ESZB rendelkezései e témakörben – a teljesség igénye nélkül - a következők:

- A sztrájkhoz való jog nem korlátozható olyan vitákra, amelyek kollektív szerződéssel rendezhetők.²⁶
- A munkavállalók és a szakszervezetek a kormány és szociális és gazdaságpolitikai döntéseivel szemben sztrájkokkal fejezhetik ki elégedetlenségüket, ha a döntések a munkavállalókra és a szakszervezetek tagjaira kihatnak.²⁷
- A tisztán politikai célú sztrájk nem élvez védelmet, sem az a sztrájk, amelyet jóval a tényleges tárgyalásokat megelőzően jelentettek be.²⁸
- „Az elmúlt évek során szerte a világon több száz szakszervezeti vezető és tag lett gyilkosság áldozata. Ez sokkoló példa, és a szervezkedési szabadság súlyos megsértést jelent az ezek miatt szerveződött protestáló sztrájk betiltása.”²⁹
- A gyülekezési szabadság elvével ellentétes a munkáltatóhoz vagy szakszervezethez nem köthető kollektív vita érdekében szervezett sztrájk tiltása.³⁰
- Jogszerű az a 24 órás általános sztrájk, amelyet a minimálbér emelése, a hatályos kollektív szerződések tiszteletben tarása, valamint a gazdaságpolitikai

²³ uo. 60.o.

²⁴ Digest, 2006, 535-536.§ 112.o.

²⁵ uo. 534.§ 112.o.

²⁶ uo.531.§, 111.o.

²⁷ uo. 527.§, 110.o.

²⁸ uo. 528.§ 110.o.

²⁹ Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 61. o. (forrása: Digest, 542-543.§)

³⁰ Digest, 2006, 538.§ 112.o.

változások – ideértve az árak és a munkanélküliség csökkentését – érdekében szerveznek.³¹

A sztrájkot megelőző eljárások

A sztrájkot megelőző eljárások tekintetében alapelvnek számít, hogy a kötelező egyeztetés csak megfelelően rövid időt vehet igénybe, a sztrájk megkezdésére irányuló eljárás pedig nem lehet annyira bonyolult, hogy az a gyakorlatban ellehetetlenítse a sztrájkot. A bizottság hangsúlyozza, hogy a kötelező egyeztetés a különböző vitarendező technikák bármelyikének igénybevételével történhet, de csak (valódi) önkéntességi alapon - tehát a kötelező döntőbíráskodás nem jöhet szóba – és garantálni kell az egyeztetés pártatlanságát. Az eljárásnak megfelelőnek, függetlennek és gyorsnak kell lennie.³² A sztrájk jogszerűségének megítélése kérdésében a kormány nem dönthet, csak a felek bizalmát élvező, független bírói szerv. Ez az alapelv különösen fontosságot nyer abban az esetben, ha az egyik szemben álló fél maga a kormányzat.

A kötelező döntőbíráskodás

Az ESZB állást foglalt a kötelező erejű döntőbíráskodás bevezetése tekintetében is. Az alapkoncepció az (lásd a sztrájkot megelőző eljárásoknál leírtakat), hogy abban az esetben, ha a vita más eszközzel nem rendezhető, a kötelező erejű döntőbíráskodás bevezetése jelentősen korlátozza a munkavállalói szervezetek azon jogát, hogy tevékenységüket szabadon szervezzék, illetve elvezethet akár a teljes sztrájktilalomhoz. Ezt kivéendő, az ILO kizárólag két esetben engedélyezi a kötelező döntőbíráskodás kollektív vitában történő alkalmazását: ha a felek ezt kifejezetten kérik, vagy olyan szektorról van szó, ahol egyébként a sztrájk korlátozható, illetve betiltható.³³

Az előzetes szavazás („ballot”)

Az angol jogrendszerben elterjedt és mély hagyományokkal rendelkező „ballot” intézménye azt jelenti, hogy a sztrájkot törvényben előírt előzetes szavazáshoz, valamint bizonyos számú szavazat meglétéhez kötik.

Az ESZB ezzel kapcsolatos álláspontja szerint jogszerűen kiköthető az érintett munkavállalók előzetes döntése (titkos szavazással), azonban az arányok meghatározása során körültekintéssel kell eljárni. A szakszervezeti tagok, vagy az üzem dolgozói kétharmados többségének kikötése a szakszervezeti jogok gyakorlását sérti, míg az érintett munkavállalók felének, vagy abszolút többségének kikötése a sztrájk túlzott akadályozását jelentik.³⁴ A Bizottság szerint a szavazást meg lehet ismételtetni, ha a sztrájk megkezdésére annak meghirdetésétől számított három hónapon belül nem kerül sor.³⁵

³¹ Digest, 2006, 542-543.§ 113.o.

³² Digest, 2006, 551.§, 114.o.

³³ uo. in: Recourse to compulsory arbitration, 564-569.§, 117.o.

³⁴ Digest, 2006, 555-561.§, 115-116.o.

³⁵ uo. 563.§, 116.o.

Külön kiemelendő azon döntés, amelynek alapján a sztrájkban részt vevő munkavállalók listájának munkáltató részére történő átadásáról szóló nemzeti szabályozás aggályos, mert az később diszkriminációhoz, illetve megtorláshoz vezethet.³⁶

A sztrájk során igénybe vett munkaerő: a sztrájk törés problematikája

Az ILO kiemelten foglalkozott a kölcsönzött munkaerő kérdéskörével, a sztrájk során igénybe vett külső munkaerő foglalkoztatása vonatkozásában. Az esetjog alapján, a kölcsönzött munkaerő felvétele, alkalmazása sztrájk esetén olyan szektorban, amely nem minősül szigorú értelemben alapvető szektornak, sztrájk törésnek és a szervezkedési szabadság megsértésének minősül.

Ugyanakkor enyhébb a megítélése a nem kölcsönzött munkaerő felvételének. Az ő esetükben úgy foglalnak állást, hogy csorbíthatja a sztrájkjogot, ha a sztrájkolók helyettesítésére vállalaton kívülről vonnak be munkaerőt.³⁷ Az ESZB szerint, ha az alapvető szolgáltatást nyújtó szektorban a sztrájk teljes és tartós ideig fennáll, és ez a körülmény veszélyezteti a személyek biztonságát, életét, vagy az egészségét, nem jogellenes a sztrájkban résztvevő munkavállalók egy meghatározott csoportjának visszarendelése és munkavégzésre történő kötelezése.³⁸

A Bizottság kitért a közlekedési vállalatok, azon belül is a vasúti munkások sztrájkjára is. Az esetjog e tekintetben arra következtetésre jutott, hogy bár a közlekedési vállalatok, így pl. a vasút sztrájkja megzavarja a közösség életét, az nem mondható ki, hogy ezáltal akut nemzeti vészhelyzetet generálna. Márpedig e körülmény fennállásának hiányában a közlekedési dolgozó sztrájkjoga külső munkaerő alkalmazásával nem csorbítható. Kimondták azt is, hogy abban az esetben, ha nem alapvető szolgáltatásról van szó, a vasúti munkások munkavégzésre való kötelezése, a sztrájkörök elbocsátásával történő fenyegetés, az alacsonyabb bérrel történő új munkások felvétele, illetve a szakszervezethez való csatlakozás megtiltása törvényes és békés sztrájk esetén, sértik a szervezkedési szabadság jogát.³⁹

A békekötelem

A békekötelem azt jelenti, hogy a kollektív szerződés hatálya alatt a kollektív fellépés, így a sztrájk is tilos. Ha a sztrájk tilalma csak a kollektív szerződésben foglalt rendelkezésekre vonatkozik, akkor relatív békekötelemről beszélünk, ha azonban teljes körű – a kollektív szerződésen túlmutató, a munkaviszony összességére vonatkozó - tilalomról van szó, akkor azt abszolút békekötelemnek nevezzük. Fontos, hogy amíg a relatív békekötelem a kollektív szerződés megkötésével automatikusan életbe lép, az abszolút békekötelemről a feleknek kell rendelkeznie és ezt a kollektív szerződésben írásba kell foglalniuk.

Az ESZB esetjoga a békekötelem intézményét jogszerűnek tekinti, de hangsúlyozza, hogy a vele szemben támasztott korlátozást ellensúlyozni kell. Ha a

³⁶ Kajtár Edit 64.o.

³⁷ Digest, 2006, 631. és 633.§, 128-129.o.

³⁸ uo. 634.§ és 638.§, 129-130.o.

³⁹ Digest, 2006, 637.§, 129-130.o.

kollektív szerződés értelmezésével, illetve alkalmazásával kapcsolatban egyéni vagy kollektív panasz merül fel, azokat független és gyors eljárás keretében kell vizsgálni.⁴⁰

A lehülési idő

A lehülési idő („cooling off period”) az az időszak, amelynek keretében a feleknek lehetősége van a konfliktus átgondolására illetve békés megoldására annak érdekében, hogy a sztrájkra mégse kerüljön sor. Erre vonatkozó rendelkezést számos nemzeti szabályozásban találunk.

A lehülési idő intézménye a munkáltató előzetes tájékoztatásának előírását – ezzel az előzetes egyeztetést - jelenti a gyakorlatban, amelyet az ESZB elfogadhatónak minősített. Megengedhetőnek tartotta azt a szabályozást is, amely szerint a közérdeket szolgáló szolgáltatásokat érintő sztrájk esetén, a munkáltatót a sztrájk kezdete előtt 20 nappal, az alapvető szolgáltatásokat érintő sztrájk esetén pedig 40 nappal előbb kell értesíteni.⁴¹

A sztrájkkal összefüggő szankciók

A sztrájkhoz való jog nem nyújt védelmet az azzal visszaélők számára, ugyanakkor az ESZB leszögezi, hogy a sztrájkjoggal történő visszaélés büntetőjogi szankcionálásakor különös körültekintéssel kell eljárni.

A szankciók csak az egyesülési szabadsággal összhangban lévő szabályozást megsértő sztrájk esetében szabhatók ki. Tehát, az a szabályozás, amelynek megszegése a sztrájk jogszerűtlenségét váltja ki, összhangban kell, hogy álljon a szervezkedési szabadsággal, a büntetésnek pedig arányosnak kell lenni az jogszerűtlen cselekménnyel. Jogszerű, békés sztrájk szervezése, vagy abban való részvétele miatt senki nem fosztható meg a szabadságától és nem vonható büntetőjogi szankció alá.⁴² Az egyéb szankciók tekintetében a követendő alapelv az, hogy az a sztrájk, amely jogszerű, védett, tehát annak szervezése és az abban való részvétele miatt senki nem sújtható hátrányos jogkövetkezménnyel (pl. azonnali hatályú felmondás).

A Bizottság kitért arra is, hogy a sztrájk miatt kieső munkaidő pótlására később nem rendelhető el túlóra, és a kormányok ez irányú jogi szabályozása meggátolná a munkavállalókat abban, hogy jogszerű sztrájk szervezésével hatékonyan fellépjenek az érdekeik érvényesítése érdekében.⁴³

Az ESZB döntései a sztrájk korlátozására és tilalmára vonatkozóan

Az ESZB döntések kivonatának sztrájkjogra vonatkozó rendelkezései alapján, az állam nevében közhatalmat gyakorló közszolgák, valamint a szigorúan vett alapvető szolgáltatások tekintetében a sztrájk jog korlátozható, illetve megtiltható.⁴⁴

Kizárólag akut, nemzeti vészhelyzet esetében általános sztrájktilalom is bevezethető. Nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi okok fennállta esetén a sztrájk

⁴⁰ Digest, 2006, 533.§, 111.o.

⁴¹ uo. 553-554.§, 114-115.o.

⁴² Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 73.o.

⁴³ Digest, 2006, 664.§, 134.o.

⁴⁴ uo. 574. és 577.§, 118.o.

felfüggesztéséről a kormánynak kell határozni, mégpedig a felek bizalmát élvező bírói szerven keresztül.⁴⁵

Mint az korábban említésre került, a közsféra alkalmazottai tekintetében a 154-es egyezmény megengedi, hogy a nemzeti szabályozás speciális szabályokat alkosson a sztrájkjog gyakorlására, tehát esetükben a szervezkedési szabadság elismerése nem mindenhol jár együtt a sztrájkjog elismerésével. Ez a különböző országok szabályozásaiból is jól kitűnik, hiszen egyes államok – pl. Franciaország, Spanyolország, Lengyelország – elismerik a közszolgák sztrájkhoz való jogát, míg mások, így pl. Olaszország vagy Portugália nem.⁴⁶

A korlátozások és tilalmak vizsgálata során elsőként a közszolgálat alanyi körére kell kitérni, ugyanis e meghatározás az egyes tagállamokban más és más munkavállalói csoportokat fed le. A sztrájkjal összefüggésben az lesz a döntő szempont, hogy mi a munkavállaló konkrét feladata.

Az ILO gyakorlata szerint a sztrájkot korlátozó, illetve tiltó szabályok csak az állam nevében közhatalmat gyakorló közszolgákra terjedhetnek ki, ideértve a bírákat, a vámosokat, de ide sorolhatók a pedagógusok, orvosok, kórházi alkalmazottak, fegyveres erők, rendőrség tagjai is azzal, hogy a bírák, fegyveres erők, illetve rendőrség tagjai esetében csak a szolgálati jogviszonyban állók tartoznak az alanyi körbe.⁴⁷

A másik vizsgálandó kérdéskör az ún. alapvető szolgáltatás, amely teljes mértékben úgyszintén nem meghatározható. Az ugyanis, hogy mi minősül alapvető szolgáltatásnak, az nagymértékben függ az adott ország nemzeti szabályozásától. Kiindulópontnak azt a megállapítást vehetjük, miszerint nem minősíti önmagában alapvetővé a szolgáltatást az a körülmény, hogy a sztrájk hátrányosan érinti a gazdaságot, illetve kereskedelmet. Ez azért fontos kijelentés, mert magából a sztrájk természetéből fakad az, hogy kárt okoz. Ugyanakkor az is fontos körülmény, hogy egy tartósan elhúzódó sztrájk teremthet olyan helyzetet, amelyben egy adott szolgáltatás egyszer csak alapvetővé válik és így az állami beavatkozás, akár a minimum szolgáltatás előírása indokolttá válhat.⁴⁸

Mint említésre került, az egyes nemzeti szabályozások nagymértékű eltérést mutatnak a szolgáltatások alapvetőnek történő minősítése vonatkozásában, ezért az esetjog áttekintése során arra kell figyelmet fordítani, hogy a Bizottság mely területeket minősítette alapvető szolgáltatásnak. Ide tartozik: a kórházi szektor, az áram-és vízellátás, a telefon-szolgáltatás, a rendőrség és a fegyveres erők, a tűzoltóság, a börtönök (magán és állami), a légi közlekedés, valamint az iskoláskorúak élelmiszerrel történő ellátása és az iskola takarítása.⁴⁹

Külön rendelkezés szól arról is, hogy mi nem minősül alapvető szolgáltatásnak (tevékenységnek). Ezek: a rádió és televízió, az üzemanyag ellátás, a kikötők, a banki szolgáltatások, az adó és jövedéki adó beszedésével kapcsolatos számítástechnikai szolgáltatások, a nagyáruházak és vidámparkok, a fém és bányászati

⁴⁵ uo. 570.§, 117.o.

⁴⁶ Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 64. o.

⁴⁷ Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 65.o.

⁴⁸ Digest, 2006, 620.§, 127.o. A paragrafus a vasúti szolgáltatás teljes és tartós leállása esetére fogalmazza meg az állami beavatkozás, azon belül a minimum szolgáltatás előírásának igazolhatóságát.

⁴⁹ uo. 585.§, 120.o.

szektor, a közlekedés általában, a pilóták, az üzemanyag szállítása és előállítása, a vasúti szolgáltatások, a nagyvárosi közlekedés, a postai szolgáltatások, a személyszállítás, a hotelszolgáltatások, az építőipar, az autógyártás, a mezőgazdasági szolgáltatások, élelmiszer szállítás és elosztás, a pénzverde, a kormányzati nyomda, az állami alkohol, só és dohány monopóliumok, az oktatás, valamint az ásványvíz palackozás.⁵⁰

Az ESZB idevonatkozó rendelkezései szerint⁵¹ sztrájk alatt minimum szolgáltatás előírása kizárólag három esetben fordulhat elő:

- a szigorúan vett alapvető szolgáltatások esetében,
- az alapvető fontossággal bíró közszolgálat esetében, valamint
- az olyan szolgáltatások esetében, ahol a sztrájk mérete és tartóssága (időben) akut nemzeti veszélyhelyzetet idézhet elő és veszélyezteti a lakosság életkörülményeit, biztonságát.

Szigorúan vett alapvető szolgáltatások azok, amelyeknek szünetelése a lakosság egy részének vagy egészének személyes biztonságát, életét vagy egészségét veszélyeztetné. Ezzel összhangban, meghatározott feltételek bekövetkezte esetén, a Bizottság helytállóan ítélte a minimum szolgáltatások előírását, azonban hangsúlyozta azt is, hogy ennek elmaradása nem járhat a szakszervezet jogi státuszának megvonásával, még akkor sem, ha erről bírói szerv dönt.⁵²

A személy-és áruszállítás tekintetében is indokoltnak találta a minimum szolgáltatások előírását, mégpedig azon oknál fogva, hogy annak ellenére, hogy e tevékenységek nem szigorúan vett alapvető szolgáltatások, az államnak a lakosság felé teljesítendő kötelezettsége révén, elsődleges fontosságú közszolgáltatásnak minősülnek.

A Bizottság leszögezte, hogy a minimum szolgáltatásokra vonatkozó szabályozásoknak egyértelműnek kell lennie, szigorúan be kell azokat tartatni és az érintetteknek ezekről megfelelő időben kell értesülnie. A minimum szolgáltatás, illetve minimális munkaerő-létszám biztosításának mértékét, az érintett körben meghatározó munkáltatói és munkavállalói szervezetekkel együtt kell meghatározni annak érdekében, hogy egy túlságosan magas mérték ne tegye hatástalanná a sztrájkot, ezzel is akadályozva a szakszervezetek érdekérvényesítésének lehetőségét.⁵³

A sztrájkjog gyakorlásának elengedhetetlen feltétele az is, hogy az állami szervek ne avatkozzanak bele túlzott mértékben a felek közötti érdekvita rendezésébe, azonban ha szükséges, ezt csak megfelelő és pontos korlátok közé szorítva tehetik meg, kellő garanciák biztosítása mellett. E garanciák többek között: a lock-out tilalma, a békéltető-és közvetítő eljárások igénybevételének lehetősége, illetve ez utóbbiak sikertelensége esetén a kötelező erejű döntőbíráskodás intézményének biztosítása.⁵⁴

⁵⁰ Digest, 2006, 587.§, 120-121.o.

⁵¹ uo. 541.§, 606.§ és 610.§, 112.o. és 120-121.o.

⁵² Kajtár Edit, PMJK 2010/2, 68.o.

⁵³ Digest, 2006, 611. és 612.§, 125.o.

⁵⁴ uo., 595. és 627.§, 122. és 128.o.

III. A sztrájk jogi szabályozásának európai gyakorlata

A sztrájkjog nemzetközi szintű szabályozásának áttekintése után az európai, azon belül pedig elsőként a regionális szint bemutatása következik.

Ennek keretében a következő fejezetek az Európa Tanács sztrájkjogi koncepciójával, illetve szabályozásával foglalkoznak.

1. Az Európa Tanács megalakulása és intézményrendszere⁵⁵

Az Európa Tanács megalakulása a II. világháború történéseivel állt szoros összefüggésben. A háború borzalmai arra készítették az európai vezetőket, hogy átgondolják a múltbéli történéseket, levonják a megfelelő következtetéseket és megteremtsék a kontinensen élők jövőbeni, tartós biztonságát és az ehhez elengedhetetlen jogállami kereteket. Winston Churchill Zürichben megtartott, híres beszédében (1946) egy olyan regionális szervezet létrehozását javasolta „Európai Egyesült Államok” néven, amely garantálni tudná Európa biztonságát és szabadságát. Ezzel párhuzamosan – az említett cél megvalósítása érdekében – javaslatot tett egy Európa-tanács elnevezésű testület felállítására is.

A javaslat és a tíz alapító ország közös akarata nyomán, 1949. május 5-én - az erről szóló szerződés aláírásával - alakult meg Londonban az Európa Tanács (Council of Europe). Első, alakuló ülését 1949. augusztus 10-én tartotta Strasbourgban, jelképe a kék alapon, 12 aranycsillagból álló kört ábrázó lobogó, amely ma már – 1986 óta - az Európai Unió (továbbiakban: EU) hivatalos zászlaja is. Itt jegyzendő meg, hogy sajnos a magyar szóhasználat gyakorta keveri össze az Európai Tanáccsal és az Európai Unió Tanácsával, azonban az Európa Tanács nem tartozik az EU intézményei közé.

Az Európa Tanácsnak (továbbiakban: Tanács) jelenleg 47 tagja van, azonban ajtaja minden olyan európai állam előtt nyitva áll, amely elfogadja a jogállamiságot és garantálja állampolgárai számára az alapvető emberi-, és szabadságjogokat. Magyarország 24. tagként, 1990. november 6-án nyerte el a felvételt. Fontos kiemelni, hogy az EU valamennyi tagállama tagja a Tanácsnak, és mintegy az EU tagság előszobájaként tekintenek az ide történő belépésre. A Tanács legfontosabb eredményének, az 1950-ben (Róma) elfogadott Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény tekinthető. Az egyezmény keretében került sor az Emberi Jogok Európai Bíróságának felállítására is.

Az Európa Tanács a társadalom minden jelentősebb problémakörével foglalkozik, kivéve a honvédelmet. Tevékenységét az emberi jogok, média, jogi együttműködés, szociális és gazdasági kérdések, oktatás, egészségügy, kulturális örökség, kultúra, sport, ifjúságpolitika, helyi demokrácia és határmenti együttműködés, környezetvédelem és regionális fejlesztés területein fejti ki. Székhelye a strasbourgi Európa Palota, intézményrendszerét a Titkárság, a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés, valamint az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa alkotja. Döntéshozó szerve a Miniszteri Bizottság, amelynek döntései ajánlások és az

⁵⁵ Az Európa Tanács szervezete és tevékenysége (1. rész), Tudományos és Műszaki Tájékoztatás, Könyvtári és információtudományi szakfolyóirat, 47. évfolyam (2000) 1. szám, link: http://tmt.omikk.bme.hu/show_news.html?pid=226&issue_id=15 (letöltve: 2016. március 26.)

aláíró államokra kötelező érvényű európai egyezmények formájában kerülnek a tagállamok kormányai elé.

2. Az Európa Tanács sztrájkjogi jogforrásai és gyakorlata

Elsőként azt szükséges leszögezni, hogy az Európa Tanács szerepe nem azonos az ILO-éval. Míg a Tanács egy szélesebb körű, az európai egység megvalósításáért küzdő regionális, az ILO kifejezetten a munka világra összpontosító, azaz szűkebb mezsgyén mozgó, de globálisan működő szervezet. A Tanács, minden kísérlete ellenére sem tudott igazi integrációt véghezvinni a politika színterén, azonban dokumentumai révén hozzájárult az ún. európai jog területének kialakulásához.⁵⁶

Az 1950-ben elfogadott – rövidített nevén – Emberi Jogok Európai Egyezményében (továbbiakban: EJEE) konkrét sztrájkjogi rendelkezés nem szerepel, tekintettel arra, hogy ez egy emberi-és szabadságjogi dokumentum.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) azonban az EJEE 11. cikkéből levezetve értelmezte a sztrájkjogot. Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság sztrájkjogi állásfoglalása kezdetben nem kifejezetten a sztrájkjog védelmére irányult, ezzel kapcsolatos koncepcióját csak egy 2008-ban vizsgált ügy kapcsán bírálta felül. A témával kapcsolatos iránymutatásai, illetve azok koncepcionális változásának bemutatására négy ügy ismertetésével kerül majd sor, ezek: az 1976-os svéd Schmidt és Dahlström, a 2008-as török Demir és Baykara, a szintén török és 2009-es Saime Özcan és társai, valamint az orosz Danilenkov és társai ügyek.

A sztrájkjog terén jóval nagyobb gyakorlattal bírónak mondható szervezet a Szociális Jogok Európai Bizottsága, amelynek esetjoga az 1961-ben Torinóban elfogadott Európai Szociális Kartát (továbbiakban: Szociális Karta vagy Karta) veszi alapul. A Karta és a rendelkezésein alapuló sztrájkjogi felfogás, illetve gyakorlat szintén bemutatásra kerül a későbbiekben, de először lássuk a négy jogesetet az EJEB gyakorlatában.

2.1. *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának sztrájkjogi gyakorlata*

Az Emberi Jogok Európai Bíróságát sokféleképpen szokták jellemezni, egy azonban biztos: ez az a szervezet, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) rendelkezéseit és a kiegészítő jegyzőkönyvek szabályait tartalommal tölti meg. A Bírósághoz azt követően lehet fordulni, hogy a nemzeti jogorvoslati lehetőségek mindegyikét kimerítették. Esetjoga nagyban hasonlít az angol precedensjogra, ugyanis az EJEE-t mintegy „élő dokumentumként értelmezi”.⁵⁷ A következőkben – a fentebb megnevezett - konkrét esetek bemutatása révén azt vizsgáljuk, hogyan alakult a Bíróság értelmezésében a sztrájkhoz való jog megítélése.

⁵⁶ Kajtár Edit, Pécs 2011, 65.o.

⁵⁷ Kajtár Edit, Pécs 2011, 66.o.

Az ügy a Bíróság korai döntéshozatali időszakában, 1976-ban zajlott le, amelyben két svéd állampolgár, egy egyetemi tanár és egy katonai tisztviselő élt panasszal.

1971-ben, egy lejárt kollektív szerződés miatt tárgyalások kezdődtek az új megállapodás megkötése céljából. A két panaszos a tárgyalásban résztvevő egyik szakszervezet tagja volt. A tárgyalások ideje alatt, ez a szakszervezet ún. szelektív sztrájkot tartott, amely nem érintette azokat az ágazatokat, ahol a két panaszos dolgozott, így ők nem vettek részt a sztrájkban. Miután az új kollektív szerződés létrejött, bizonyos járandóságokat visszamenőleg ők azért nem kaptak meg, mert azt csak azok számára fizették ki, akik nem voltak tagjai a sztrájkot szervező szakszervezetnek.

A svéd gyakorlatban a kollektív szerződések határozott időre, általában két-három évre jönnek létre. Gyakran megesik, hogy a lejárat időpontjában még nincs meg az új, ezért az általános gyakorlat szerint az új megállapodásban kikötik, miszerint a lejárat napjától visszamenőleg kell alkalmazni a megállapodásban foglaltakat. Ugyanakkor, ha a tárgyalások ideje alatt a szakszervezetek sztrájkot szerveznek, akkor ez a visszamenőleges hatály nem alkalmazható. A köz-és privátszférában ez a rendelkezés arra szolgál, hogy megakadályozzák a tárgyalások befolyásolása céljából tartott szakszervezeti fellépéseket.

A panaszosok szerint, az EJEE 11. cikkébe ütközött a svéd kormány „a sztrájk elpusztítja a visszaható hatályt”-elvén alapuló rendelkezése, amely arra ösztönöz, hogy a tagok lépjenek ki a szakszervezetekből.

Az EJEB az ügyben úgy döntött, hogy „a sztrájk elpusztítja a visszaható hatályt”- elv figyelmen kívül hagyása, ezzel pedig az adott juttatások megvonása jogszerű volt és a szabályozás tekintetében nem merült fel a kormány rosszindulatú szándéka. Utalt arra is, hogy a sztrájkot szervező szakszervezet tagjai tekintetében nem releváns a sztrájkban való tényleges részvétel, mert a tagok tagságuk, ezáltal pénzügyi hozzájárulásuk révén eleve szolidaritást vállaltak, és mintegy pszichológiai értelemben is a sztrájkban résztvevőnek minősülnek. A Bíróság ezen álláspontját abból vezette le, hogy míg az EJEE 11. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy az egyesülési szabadság egyik speciális aktusa a szakszervezetek megalakulása, valamint akciói és ezt a részes tagállamok kormányainak lehetővé kell tenni, arra vonatkozóan azonban, hogy ezt hogyan és milyen eszközökkel teszik, szabadon hozhatnak rendelkezéseket. Leszögezte a Bíróság, hogy az egyik legfontosabb ilyen eszköz a sztrájkjog biztosítása, ugyanakkor nem az egyetlen. Ezzel összefüggésben tehát nem jogellenes az olyan jogi szabályozás, amely a visszamenőleges hatály révén adandó juttatásokat megvonja a tárgyalások időszaka alatt sztrájkot hirdető szakszervezetek tagjaitól.

Az EJEB ezen ügyben hozott döntése ezt követően hosszú időre elvette a szakszervezetek és munkavállalók munkaharci vonatkozású lelkesedését és csak közel huszonöt év után került újra megkérdőjelezésre a sztrájkjog korlátozásának témaköre a Bíróság előtt.

⁵⁸<http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1976/1.html> (letöltve: 2016.március 24.)

*A Demir és Baykara ügy*⁵⁹

A 34503/97. számú ügy jelentősége az, hogy az EJEB a korábbi, a Schmidt és Dahlström-ügy kapcsán ismertetett álláspontját ennek az esetnek a feldolgozása kapcsán változtatta meg.

A szóban forgó ügy kiindulópontja egy 1995-ben, a török legfelsőbb bíróság által meghozott döntés volt.

A legfelsőbb bíróság a török jogszabályokra hivatkozva megtagadta a köztisztviselők számára a szakszervezet alapításához való jog elismerését, ezzel párhuzamosan az ügyben érintett, több éve működő köztisztviselői szakszervezet jogi személyisége elismerését, valamint visszaható hatállyal megszüntette a szakszervezet és a munkáltató (önkormányzat) között - két évvel azelőtt megkötött és hatályban lévő - kollektív szerződést azzal a kiegészítéssel, hogy a kollektív szerződés alapján járó juttatásokat a szakszervezeti tagoknak vissza kell fizetniük a munkáltató részére. A történehez hozzátartozik, hogy Törökország korábban már ratifikálta az ILO 87. és 98. számú egyezményeit. Az ügyben szereplő két személy egyike, Kemal Demir az érintett szakszervezet tagja, a másik, Vicdan Baykara pedig annak elnöke volt.

A Bíróság 2008. november 12-én hozta meg döntését, amelyben kimondta, hogy Törökország a jogi szabályozása révén megsértette az EJEE 11. cikkelyét, azaz a szabad egyesüléshez való jog biztosítását. A döntés több szempontból jelentős. Egyrészt, a Bíróság elismerte, hogy az EJEE értelmezése során figyelembe kell venni más, vonatkozó nemzetközi jogforrásokat is, másrészt, kimondta, hogy a kollektív alkuhoz való jog az egyesülési jogból következő alapvető jog.

*A Saime Özcan és társai kontra Törökország ügy*⁶⁰

A török állampolgár Saime Özcan és két másik panaszos – mindhárman tanárok – 2004-ben fordultak az EJEB-hez, miután Törökországban szankció alá vonták őket a szakszervezetük által szervezett sztrájkokban való részvétel miatt.

Az elsőrendű felperes Saime Özcan a sztrájkban való részvétele miatt, felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték és meghatározott ideig felmentették a közhivatal ellátása alól. A másik két felperesre fegyelmi büntetést róttak ki, amellyel szemben nem volt lehetőségük a jogorvoslatra. A kérelmezők az EJEE 11. és 13. cikke megsértésének megállapítását kérték a Bíróságtól.

Az ügyben 2009-ben született meg a döntés, amely kimondta, hogy a kiszabott büntetések – ideértve az egyébként súlyosnak nem minősülő fegyelmi jellegű figyelmeztetést – alkalmas volt arra, hogy a szakszervezeti tagokat visszatartsa a jogszerű sztrájkban való részvételtől, és ilyen eszközökre egy demokratikus államban nincs – és nem lehet - szükség.

A 13. cikkely tekintetében a Bíróság megállapította, hogy a török nemzeti szabályozás, illetve az Alkotmány valóban nem rendelkezett a fegyelmi (megrovás)

⁵⁹http://www.ictu.ie/download/pdf/case_of_demir_baykara_v_turkey_apr_09.pdf, (letöltve: 2016.március 24.)

(letöltve: 2016.március 24.)

⁶⁰<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93987> (letöltve: 2016.március 29.), angol nyelvű összefoglalása megtekinthető: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-2859277-3137275&filename=003-2859277-3137275.pdf>. (letöltve: 2016. március 29.)

büntetésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségekről, amely önmagában elegendő ahhoz, hogy visszaéléseket teremtsen. Itt megjegyzendő, hogy a Bíróság sem a Shmidt és Dahlström-, sem az Özcan ügyben nem mondta ki, hogy az egyesületi-, illetve a szervezkedési szabadság elválaszthatatlan része a sztrájkjog - noha az Özcan-ügy panasza a sztrájkhoz való jog megsértésére külön kitért – csupán azt, hogy a döntések megsértették a szabad egyesüléshez, valamint a békés gyülekezéshez való jogot.

Az is említésre méltó, hogy Törökország kifejezetten híres szakszervezetellenes gyakorlatáról, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy az Európa Tanács 1959-es megalakulásától 2009-ig 39 alkalommal, összesen 2295 esetben állt a Bíróság előtt, amelyeknek több mint 90%-ában megállapításra került az EJEE valamely cikkelyének megsértése.⁶¹

A Danilenkov és társai kontra Oroszország ügy⁶²

Ez az eset a szakszervezeti jogok védelmével, azon belül is az erre vonatkozó diszkrimináció tilalmával állt összefüggésben.

Az ügyben 32 orosz állampolgár volt érintett, mint felperes, akik mindannyian az Orosz Kikötőmunkások Szakszervezete kalinyingrádi szervezetének voltak tagjai. Azért fordultak az EJEB-hez, mert állításuk szerint az orosz állam közvetett módon befolyással bírt a munkáltató vezetésére, szakszervezeti tagságuk miatt sorozatos zaklatást és hátrányos megkülönböztetést szenvedtek el a munkáltató részéről, illetve ez utóbbi tekintetében nem volt lehetőségük megfelelő jogorvoslattal élni, így az állam megsértette az EJEE 11. és 14. cikkelyében foglaltakat. Az ügy leírása röviden a következő.

A fent említett szakszervezet 1997-ben egy kéthetes sztrájkot szervezett a jobb munkakörülmények biztosítása, illetve fizetésemelés elérése érdekében. A sztrájk azonban nem vezetett eredményre, ezért beszüntették. A szakszervezeti tagokat már ekkor zaklatás érte a munkáltató részéről azáltal, hogy szankciókkal fenyegették őket, illetve különböző jutalmakat helyeztek kilátásba arra az esetre, ha megszüntetik szakszervezeti tagságukat. Később a kikötő vezetése olyan munkaszervezési eszközökhöz folyamodott, amelyben kizárólag a szakszervezeti tagokat érte hátrány, pl. megszakítás nélküli munkarend alkalmazása, jól fizető munkából történő mellőzés, stb. Ezzel majdnem egy időben került sor az éves munkavédelmi vizsgák letételére, ahol a vizsgabizottságban nem kapott helyet a szakszervezet képviselője, sőt a vizsgákon sem lehetett jelen. A panaszosok szerint, szinte csak a szakszervezeti tagok buktak meg, akiket egy hétre fel is függesztettek a munkavégzés alól. Ha azonban valaki kilépett a szakszervezetből, azonnal visszahelyezték a munkába és a vizsgát is teljesítettnek minősítették. Az Orosz Állami Munkafelügyelet körzeti szerve a munkáltató intézkedéseit jogsértőnek minősítette és a munkáltatót arra kötelezte, hogy az ebből eredő kieső jövedelmeket kompenzálja. Ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó panaszt nem találta megalapozottnak. A cég elutasította a kompenzáció megfizetését és folytatta a fentebb leírt munkáltatási gyakorlatot.

⁶¹Kajtár Edit, Pécs 2011, 77.o.

⁶²<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16624> (letöltve: 2016. március 29.)

A szakszervezet panasszal élt a Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség (ITF) felé is, aki nemzetközi bojkottot helyezett kilátásba a Kalinyingrádi Kikötővel – mint munkáltató - szemben. Ennek eredményeképpen 1999-ben sikerült a szakszervezetnek egy megállapodást kötnie a munkáltatóval, amelyben garantálták az azonos foglalkoztatási feltételeket és az egységes bónuszrendszert, azonban ezt a munkáltató csak fél évig tartotta be. A munkáltató magatartásának köszönhetően drasztikusan lecsökkent a szakszervezet létszáma, 2001-re a korábbi 290 tagból, mindössze 24 maradt. A szakszervezet – a panaszosokat képviselve – ekkor a hazai (polgári) bírósághoz fordult, amely a munkáltató foglalkoztatással összefüggő intézkedéseinek jogellenességét ugyan megállapította, azonban az azok diszkriminatív jellegére vonatkozó panaszok kivizsgálását elutasította. Azzal érveltek, hogy a megkülönböztetés tényét kizárólag büntetőeljárásban lehet megállapítani. Az államügyész viszont megtagadta a büntetőeljárás elindítását, mert a bizonyítási eljárás azt kívánta, hogy az állam „kétséget kizáróan” mutassa be, hogy a megkülönböztetés a vállalat egyik vezetője részéről szándékos volt.

Az EJEB megállapította, hogy a szakszervezet alapítása, az ahhoz való csatlakozás, vagy abból való kilépés az egyesülési jog gyakorlásának speciális formája, ezért a „szakszervezeti tagok védelme” kitétel az EJEE-ben „nem egy üres frázis, az a gyülekezési jogból eredő alapvető jog”. Ugyanígy elválaszthatatlan a 11. cikkelytől a szakszervezeti tagságból eredő jogi- és érdekvédelem, ennek biztosítása érdekében pedig a szakszervezeti fellépéshez való jog. Mivel ezen alapvető jogok az egyént megillető jogok, egyenesen következik, hogy a jogok gyakorlásával összefüggésben nincs helye hátrányos megkülönböztetésnek. A Bíróság megállapította azt is, hogy az Orosz Föderáció elmulasztotta azon tevéleges kötelezettségét, hogy hatékony és független jogi védelmet biztosítson a szakszervezeti tagságot és tevékenységet érintő diszkriminációs esetekben, így ezzel az EJEE 11. és 14. cikkelyét megsértette.

Az ez ügyben hozott döntés is több szempontból bírt jelentőséggel. Egyrészt, a Bíróság kimondta, hogy a szakszervezeti jogok alapvető védelmet élveznek, amelybe a szakszervezeti fellépések is beletartoznak, így a „szakszervezet-ellenes megkülönböztetés” kategóriája bekerült a Bíróság esetjogába.⁶³ Másrészt, a Bíróság az eset kapcsán támaszkodott az ILO és a Szociális Karta gyakorlatára, idézve az Egyesülési Szabadság Bizottságának és a Szociális Jogok Bizottságának esetjogát, ezáltal ismét utalt arra, hogy a nemzetközi és a regionális egyezmények közös célkitűzéseket tartalmaznak, azok egymással szoros egységet képeznek, ebből eredően pedig együtt vizsgálандók.

2.2. *Az Európai Szociális Karta*

Az Európai Szociális Karta szintén az Európa Tanács kiemelkedő emberi jogi jogforrása, amelyet 1961-ben Torinóban fogadtak el. Jelentősége abban állt, hogy ez volt az első nemzetközi dokumentum, amelyik az érdekviták esetén megengedett kollektív fellépések keretében elismerte és konkrétan megnevezte a sztrájkhoz való jogot, mint alkalmazható munkaharci eszközt.

⁶³Kajtár Edit, Pécs 2011, 72.o.

A 6. cikk 4. bekezdése szerint: „*a szerződő felek elismerik a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.*”⁶⁴ Ez a jog azonban nem korlátlan, ugyanis a 31. cikk lehetőséget biztosít a korlátozására. Később, 1996-ban Módosított Szociális Karta néven került ismét elfogadásra, amelyet Magyarország a 2009. évi VI. törvényben hirdetett ki.

A Karta alapelvei az alábbiak szerint foglalhatók össze:⁶⁵

- A sztrájk nem alkalmazható jogi konfliktus rendezésére.
- Kollektív szerződésben szereplő kérdés – annak hatálya alatt – nem lehet jogszerű sztrájk tárgya.
- A sztrájkhoz való jogot pusztán a kollektív szerződés megkötésének biztosítására korlátozni nem lehet.
- A kollektív fellépés kitételből nem következik, hogy a sztrájkra kizárólag szakszervezeti keretek között kerülhet sor.
- A közszférára vonatkozóan a korlátozás és a tilalom is megengedett, azonban csak differenciált módon és szigorú keretek között.
- Nem tagadható meg a sztrájkjog azoktól a közszférában dolgozóktól, akiknek tevékenysége nem alapvető fontosságú.
- A közalkalmazottak sztrájkjogának teljes tilalma nem áll összhangban a Karta rendelkezéseivel.
- Nem ellentétes a Karta elveivel, ha az adott állam olyan jogszabályokat alkot, amelyek a szakszervezetek és munkáltatói szervezeteik tagja büntetőjogi vagy polgárjogi felelősségét alapozzák meg jogszerűtlen sztrájk esetén.
- Nem ellentétes a Kartával, ha sztrájk esetén „lock-out” kerül alkalmazásra.

2.2.1. *Az Európai Szociális Karta ellenőrző mechanizmusa*

A Kartában foglalt rendelkezések, ezzel az aláíró államok által rögzített vállalások betartását a Szociális Jogok Európai Bizottsága (továbbiakban: SZJEB vagy Bizottság), ún. monitoring eljárás keretében vizsgálja és ellenőrzi a kormányok kötelezően beadandó, éves jelentései alapján. A nemzeti jelentések vizsgálata során a Bizottság „Conclusions” néven hoz határozatot, amelyben észrevételeket, javaslatokat tesz, és ha szükséges, kérdéseket intéz az adott kormányhoz. A különböző kormányjelentések közötti eligazodást az ILO Digest-ekhez hasonló, 2008. szeptember 1-jén kiadott Digest⁶⁶ segíti. Ez tulajdonképpen egy iránymutató jellegű

⁶⁴ 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről, 6. cikk 4. bekezdés. A hivatkozott szövegrész az 1961-es Karta szövegezését tartalmazza, az 1996-os Módosított Karta ugyanezen cikkely alatt, annak módosult megnevezése mellett, ugyanerről rendelkezik. (2009. évi VI. törvény).

⁶⁵ Sztrájkjogi Projekt, ÁJOB Projektfüzetek 2010/4. (szerk: Dr. Zemplényi Adrienne), 25.o.

⁶⁶ Council of Europe: Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2008. <http://www.refworld.org/publisher,COEECSR,CASELAWCOMP,,4a3f52482,0.html> (letöltve: 2016. március 29.), a további hivatkozásokban: Digest, 2008,

dokumentum, amely különösen hasznos a Bizottság által legfontosabbnak ítélt témakörök, álláspontok megismerése szempontjából.

Amennyiben valamely állam jelentésének vizsgálata során megállapítást nyer, hogy a nemzeti jogi szabályozás, illetve gyakorlat nincs összhangban a Kartával, vagy azt megsérti, az Európa Tanács Miniszteri Tanácsa – mint az Európa Tanács végrehajtó szerve – ajánlásokat intéz az adott állam részére. Az ajánlásban arra hívja fel az érintett kormányt, hogy változtasson jogi szabályozásán és/vagy gyakorlatán. Ha az adott állam joga vagy gyakorlata jelentős mértékű eltérést mutat, a Miniszteri Tanács figyelmeztetésben részesíti az adott állam kormányát. Emellett a Karta (1998-ban hatályba lépett) Kiegészítő Jegyzőkönyve rendelkezéseinek alapján, a munkaadók és munkavállalók szervezetei, valamint a civil szervezetek a Karta megsértésére vonatkozó panaszt nyújthatnak be a Bizottsághoz. A benyújtott panasz – amennyiben a formai követelményeknek megfelel - az ún. kollektív panasz eljárás keretein belül kerül kivizsgálásra, majd a Bizottság határozatot hoz, amelyet jelentés formájában küld meg a Miniszteri Tanács részére. A bizottsági jelentés alapján, a Miniszteri Tanács – nemzeti jelentéseknél ismertetett mechanizmushoz hasonlóan - ajánlás formájában hoz határozatot, amelyben előírja az adott állam számára, hogy mi a teendő, illetve annak be nem tartása esetén az adott állam kormányát figyelmezteti. Megjegyzendő, hogy az uniós irányelvekkel ellentétben, a Karta közvetlenül nem avatkozik be a tagállamok belső ügyeibe.⁶⁷

2.2.2. *Az Európai Szociális Karta rendelkezésein alapuló sztrájkjogi koncepció és gyakorlat*

A Kartán alapuló sztrájkjogi koncepciót és gyakorlatot az SZJEB Digest idevonatkozó megállapításai alapján⁶⁸ kerül bemutatásra.

A Karta 6.§ 4. cikke elismeri a dolgozók és munkaadók jogát a kollektív fellépésre a köztük kialakult érdekkonfliktusok esetében, ideértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek. Mint láthatjuk, a Karta – az ILO koncepciójához hasonlóan – a sztrájkjogot a kollektív alku viszonylatában tárgyalja, azaz kollektív fellépés tárgya (ideértve a sztrájkot is) kizárólag érdekvitá lehet. Ebből következik, hogy a politikai célú sztrájk nem tartozik a jogszerű kollektív fellépések körébe. Nagyon lényeges, hogy a megfogalmazás alapján a sztrájk csak az egyik lehetséges kollektív fellépési fajta, tehát a Karta más direkt akciókat is elismer. Külön kiemeli a Bizottság azt is, hogy a lock-out általános tilalma nem felel meg a szabályozásban foglaltaknak, ugyanakkor a kizárás csak a munkavállalók sztrájkjoggal történő visszaélése esetén, valamint a személy-és vagyonbiztonság érdekében lehet elfogadható lépés.

Azt sajnos sem a Karta, sem a Bizottság esetjoga nem definiálja, hogy mit kell értünk pontosan a sztrájk alatt és nem tér ki az egyéb direkt akciók megítélésére sem. A 6. § 4. cikk függelékének értelmében a szerződő felek saját jogi szabályozást alkothatnak a sztrájkjogra vonatkozóan, feltéve, hogy az abban meghatározott

⁶⁷Kajtár Edit, Pécs 2011, 72.o.

⁶⁸Digest, 2008, 55-58.o. szövege és valamennyi hivatkozása (angol nyelvről fordítva), amelyet az alfejezetekben már nem tüntettünk fel.

esetleges korlátozások a Karta jelenlegi G cikkével összhangban állnak, azzal igazolhatók. A fenti jogszabályhely garantálja a sztrájkhoz való jogot mind az „írott jogban”, mind az „esetjogban” (ítélkezési gyakorlatban), ez utóbbi esetben ráadásul kiemeli a nemzeti bíróságok ellenőrzési szerepét is. Ennek keretében, a nemzeti bíróságoknak ellenőrizni illetve vizsgálni szükséges az ítélkezési gyakorlatot, melynek legfontosabb szempontjai, hogy a bírák sztrájkjoggal összefüggő döntéseinek okszerűnek kell lennie, valamint nem csökkenthetik érdemben, illetve nem tehetik hatástalanná a sztrájkjog gyakorlását.

A továbbiakban a Digest külön pontokban ismerteti a Karta idevonatkozó szabályozásával összefüggő esetjogi megállapításait, a következők szerint.

A kollektív fellépések meghirdetésének joga

A Szociális Jogok Európai Bizottsága nem erősítette a szakszervezetek szerepét a sztrájkjog tekintetében, ennek megfelelően tehát azt, mint az egyént megillető jogot kezeli. Ugyanakkor felhatalmazást ad arra, hogy a nemzeti szabályozások a sztrájk meghirdetésének jogát kizárólag a szakszervezetek hatáskörébe utalják. Ennek csupán annyi feltételt szab, hogy a nemzeti szabályozás szerinti szakszervezet-alapítási szabályok nem lehetnek túl bonyolultak. A sztrájk szakszervezetek általi meghirdetésének jogát pedig nem lehet korlátozni annak tekintetében, hogy egy szakszervezet milyen mértékben minősül reprezentatívnak.

A Bizottság leszögezi, hogy ha egy sztrájk meghirdetésre kerül, abban bármely munkavállalónak joga van részt venni, függetlenül attól, hogy tagja-e a sztrájkot meghirdető szakszervezetnek, vagy sem. A munkáltatók kollektív fellépésére vonatkozóan pedig kimondja, hogy a munkáltatók „lock-out”-hoz való jogának külön elismerését a Karta 6.§ 4. cikke nem követeli meg, kivéve a különleges eseteket.

A jogszerű kollektív fellépések célja

Mint azt már korábban említettük, a Karta általi védelem kizárólag az érdekviták esetében áll fenn, ennek értelmében a 6.§ 4. cikke nem értelmezhető a kollektív szerződés érvényességével, értelmezésével, megszegésével összefüggő viták rendezésére, illetve az ezekkel kapcsolatos kollektív fellépésekre. A Bizottság kiemeli, hogy a sztrájkhoz való jogot bármely, a munkavállalók és a munkaadók között felmerült érdekkonfliktus esetében biztosítani kell. Ezzel összefüggésben kimondta azt is, hogy az a nemzeti gyakorlat, amely megtiltja a sztrájkot, ha az nem a kollektív szerződés megkötésére irányul, ellentétes a Karta szabályozásával (pl. a német gyakorlat).

A sztrájkjog különleges korlátozásai

A Karta által meghatározott jogok és alapelvek csak abban az esetben korlátozhatók, ha a korlátozást törvény írja elő, és ha arra egy demokratikus társadalomban a mások jogainak, szabadságának, valamint a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy, illetve a közérkölcös védelme érdekében szükség van. Itt jegyzendő meg, hogy ha visszatekintünk az ILO sztrájkjogi gyakorlatára, megállapíthatjuk, hogy az a sztrájkkövetelések – természetük szerinti -

csoportosításával határozza meg a sztrájk jogszerűnek minősíthető céljait, míg a Bizottság erre vonatkozóan semmilyen konkrét nyilatkozatot nem tesz.

A sztrájkjog korlátozásának legneuralgikusabb területe – szintén hasonlóan az ILO esetjogához - az alapvető szolgáltatásokra és a közszférára összpontosul. Fontos megjegyezni, hogy az alapvető szolgáltatás, mint terminológia egész Európában ismert, azonban definiálva sehol nincs. Az Európa Tanács ebben a témakörben a Bizottság által 2003-ban kiadott Zöld Könyvre hivatkozik.⁶⁹

A Bizottság megállapítása szerint, azokban az ágazatokban, amelyek a közösség számára elengedhetetlen szolgáltatásokat végeznek, törvényi szabályozás útján tiltható a sztrájk. Ezt az indokolja, hogy ezekben az ágazatokban a sztrájk konkrét veszélyt jelenthet a közérdekre, a nemzetbiztonságra és/vagy a közegészségügyre. Ugyanakkor, amíg pl. az egészségügy területén dolgozók számára előírt teljes sztrájktilalom a Karta rendelkezéseivel összeférhetetlen, a minimum szolgáltatás előírása helyénvaló.

További megállapítás, hogy a közösség érdekében vagy az alapvető szolgáltatásra tekintettel, a felek által elfogadott kollektív szerződés is tartalmazhat a sztrájkot korlátozó rendelkezéseket. Azon munkavállalói csoportok esetében viszont, akik az alapvető ágazatokban nem végeznek alapvető fontosságú tevékenységet (pl. takarító, telefonközpontos, adminisztrátor vagy a közszféra nem hivatásos állományú tagjai), a sztrájkjog gyakorlásának teljes kizárása sem jogszabályban, sem kollektív szerződésben nem írható elő.

A fent említettekkel összhangban, a közszférában dolgozók számára is biztosított a sztrájkhoz való jog, hiszen annak teljes tilalma alapvetően sérti a Karta 6.§ 4. cikkét. Azonban az olyan munkavállalók esetében, akiknek funkciója, feladata – az általuk viselt felelősség mértékére tekintettel – közvetlenül érintik a közérdek, nemzetbiztonság, közegészségügy és közérkölc területét, a sztrájkhoz való jog gyakorlása tiltható, vagy korlátozható. Fontos a Bizottság azon megállapítása is, hogy a sztrájkjog tiltható vagy korlátozható olyan munkavállalók esetében is, akik alapvető közszolgáltatásokat nyújtó munkáltatók alkalmazásában állnak, azonban itt tekintettel kell lenni arra, hogy a közösség életminőségét milyen mértékben befolyásolhatja az adott közszolgáltatásban bekövetkező sztrájksemény.⁷⁰

A békekötelem és az eljárási szabályok

A Bizottság szerint, a Karta rendelkezéseivel összhangban áll, hogy a munkaügyi kapcsolatok rendszerében, ahol a kollektív szerződés a munkabékét (társadalmi békét) szavatolja, annak hatálya alatt a sztrájkjog gyakorlására tilalom legyen érvényben. Ugyanakkor a békekötelemnek a szociális partnerek erre irányuló tényleges akaratát kell tükröznie.

Érdekes kérdés, hogy a kollektív szerződésben meghatározott békekötelem a munkavállalók mely körére terjed ki. Egyes vélemény szerint, az ilyen békekötelem

⁶⁹Commission of the European Communities: Green Paper on services of general interest (Presented by the Commission), Brussels, 21.5.2003 COM(2003) 270 final.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0270&from=EN>
(letöltve: 2016. április 26.)

⁷⁰Kajtár Edit, Pécs 2011, 87.o.

kizárólag a kollektív szerződés által lefedett szakszervezeti tagokat köti”.⁷¹ Ezzel a megállapítással azonban nem érthetünk egyet a következők miatt. Az általánosan elterjedt jogi szabályozási gyakorlat szerint, a kollektív szerződés az általa lefedett munkáltató(k) valamennyi munkavállalójára kiterjednek tekintet nélkül arra, hogy a nem szakszervezeti tag munkavállalók milyen módon vagy mértékben járultak hozzá, egyáltalán hozzájárultak-e ahhoz, hogy harmadik személyek a munkaviszonyukra jogokat és kötelezettségeket teremtsenek. Ha a kollektív alku folyamatára vonatkozó jogi szabályozás „nincs tekintettel” a kollektív szerződés megkötésekor az alanyi körre, úgy a sztrájkra vonatkozó tilalom tekintetében sem tehet különbséget. A nem szakszervezeti tag – hozzájárulása hiányában is - ugyanolyan mértékben részesül a kollektív szerződés előnyös (vagy akár hátrányos) elemeiből, mint a szakszervezeti tag, következésképpen a békekötelemnek rájuk is vonatkoznia kell. Külön megjegyzendő, hogy a békekötelem alapvetően kollektív szerződést megkötő szakszervezeteket köti, míg a sztrájk joga a munkavállalókat illeti meg - szakszervezeti tagságuktól függetlenül -, amelyet csak együttesen gyakorolhatnak. Hozzá kell tenni mindehhez azt is, hogy eltérő értelmezés esetén megkérdőjelezhetővé válik a kollektív szerződés megkötésének, valamint az alanyi körre vonatkozó általános kiterjesztésnek az értelme és logikája.

Sokkal izgalmasabb kérdés erre vonatkozóan az, hogy hogyan köti a békekötelem azokat a szakszervezeteket, akik a kollektív szerződés megkötésére nem jogosultak az adott munkáltatónál, vagyis a hatályban lévő kollektív szerződésnek nem voltak aláírói? Álláspontunk szerint sehogy, hiszen a kollektív szerződésnek nem alanyai, következésképpen a kötelmi rész rájuk nem vonatkozik. Azonban ha e logika mentén gondolkodunk tovább, joggal merül fel az a kérdés, hogy mennyiben szavatolja a munkabékét egy olyan kollektív szerződés, amelynek nem aláírója az adott munkáltatónál lévő valamennyi szakszervezet, illetve mire alapozva korlátozható e kollektív szerződésre hivatkozva a nem aláíró szakszervezetek sztrájkjoga? Itt sem hagyható figyelmen kívül azonban az a tény, hogy a sztrájkjog a munkavállalók joga, ezért alapjaiban is problémás a békekötelem és a sztrájkjog gyakorlásának viszonya. Ez a probléma – az egy munkáltatónál lévő több szakszervezet működésével - különösen aktuális a hazai gyakorlat szempontjából, ezért ennek elemzésére ott térünk ki részletesen.

A Bizottság szerint, ha a sztrájkjog gyakorlását a munkavállalók bizonyos arányának előzetes jóváhagyásától teszik függővé, az nem ütközik a Karta rendelkezéseibe feltéve, ha a szavazás módszerére, a határozatképességre és a szükséges többségre vonatkozó szabályok a sztrájkjog gyakorlására nézve nem jelentenek túlzott korlátozást. Szintén megfelel a Karta előírásainak, ha a sztrájkot megelőzően egyeztető/közvetítő eljárásokat írnak elő a vitában álló felek számára, mindaddig, amíg ezek az eljárások nem olyan lassúak, hogy az visszatartó hatást gyakoroljon a sztrájkban érintettek számára. Vagyis, az ún. lehülési idő előírása önmagában nem jelenti a sztrájkjog korlátozását, viszont az erre meghatározott időtartam hosszának ésszerű keretek között kell maradnia.

⁷¹ Kajtár Edit, Pécs 2011, 83.o

A sztrájk következményei

A Bizottság megállapítása szerint a sztrájkjog nem minősülhet a munkaszerződés megszegésének, sőt a sztrájkban részt vevő munkavállalók felmondás elleni védelmét megfelelő módon kell garantálni. A munkaszerződés formális megszűnése önmagában nem jelenti a Karta megsértését, ha a sztrájkban résztvevők sztrájkot megelőző jogi státusza a sztrájk végét követően helyreáll, valamint a korábban megszerzett jogosítványait (pl. nyugellátáshoz szükséges szolgálati idő, szabadság) a munkavállalók nem veszítik el.

Ez különösen vizsgálendő az angolszász jogrendszerű országok tekintetében, ahol a sztrájk fő szabályként, a munkaszerződés megszegését jelenti és csupán bizonyos feltételek fennállta esetén kap a sztrájk - vele együtt pedig a munkavállaló - törvényes védelmet. Itt a fő hangsúly azon van, hogy a munkavállalók felmondás elleni védelmét milyen módon biztosítja az adott ország nemzeti jogi szabályozása, illetve gyakorlata. A Bizottság többször is elmarasztalta – többek között e témakörben – az Egyesült Királyságot, mivel úgy találta, hogy a sztrájkban részt vevő munkavállalók munkaviszonnal összefüggő védelmét nem garantálták megfelelően, ezzel pedig megsértették a Karta 6. § 4. cikkét. Például a 2004-ben kiadott brit szabályozás (ERA) 12 hetes határidőben szabta meg a munkavállalók részére járó védelmi időszakot, amelyet a Bizottság a sztrájkjog önkényes korlátozásaként ítélt meg.⁷²

Ezzel összefügg az a szintén problematikus terület, amely a sztrájkban részt vevő munkavállalók más munkavállalókkal történő helyettesítését, pótlását öleli fel. Különösen igaz ez a transznacionális munkáltatók gyakorlatára, amelyben az adott országban sztrájkoló dolgozók helyett, más országban lévő telephely, más állampolgárságú dolgozóit rendelik dolgozni, vagy más országbeli külső munkavállalókat vesznek fel. Az angolszász jogrendszerek országaiban ez a gyakorlat a munkavállalók munkaviszonyának védelme, míg a kontinentális jogrendszert alkalmazó országokban a sztrájktörés viszonylatában vizsgálendő kérdés. Ez utóbbira jó példa a Magyarországon, 2008-ban történt Budapest Airport-tal szembeni sztrájk, amellyel kapcsolatban később Kúria döntés is született.⁷³

A Bizottság további megállapításai, hogy ha az adott ország nemzeti törvényi szabályozásai szerint a jogszerűtlen sztrájkot szervező szakszervezetek, illetve munkaadói szervezetek egyes tagjai büntetőjogi-, és polgárjogi szempontból felelősségre vonhatók, az nem ellentétes a Kartával, feltéve, ha a törvényi szabályozások a Karta rendelkezéseivel összhangban vannak. Továbbá, a sztrájk következményei tekintetében vizsgálni kell az adott ország munkaügyi kapcsolatok rendszerének vonatkozó jellemzőit, ideértve a felek anyagi terhelhetőségét is.

⁷² Kajtár Edit, Pécs 2011, 91.o.

⁷³ BH.2013. 77. „A jogszerű sztrájkban résztvevő dolgozókkal szemben a munkabeszüntetés befejezését célzó kényszerítő eszközökkel nem lehet fellépni, a sztrájkjog gyakorlása során a munkáltatóknak és a munkavállalóknak együtt kell működni. A munkáltató kizárólag az alapvető szolgáltatásnak minősülő tevékenység tekintetében jogszerűen élhet a sztrájkoló munkavállalók helyettesítésére új munkavállalók felvételének jogával [1949. évi XX. törvény 70/C. §, 1989. évi VII. törvény 1. § (1)-(3) bekezdése, 4. § (1) bekezdés, 1992. évi XXII. törvény 193/D. § (2) bekezdés b) pont].”

Az állami beavatkozás határai

A Karta G cikke határozza meg azokat a kereteket, amelyekben belül az állami beavatkozás lehetséges a kollektív tárgyalások, illetve fellépések folyamatába. A Karta sztrájkjogi gyakorlata – követve az ILO gyakorlatát – kizárólag speciális körülmények fennállta esetén tartja lehetségesnek az állam, illetve a kormányzat beavatkozását és külön hangsúlyozza, hogy a beavatkozás indoka mögött nem állhat kizárólag gazdasági érdek.⁷⁴ Ennek értelmében, a sztrájk ideje alatt csak a G cikknek megfelelő módon lehet a munkára kényszerítés bármely módját alkalmazni.

A Bizottság álláspontja szerint a nemzeti hatóságok beavatkozása annak érdekében, hogy a kollektív fellépéshez való jogot korlátozzák olyan szigorú intézkedés, hogy annak a legrövidebb időtartamúnak kell lennie, ezen belül pedig semmiképpen sem tarthat tovább, mint amit az üzemszerű állapot visszaállítása megkövetel.

IV. A sztrájk jogi szabályozása és gyakorlata az Európai Unióban

A tanulmány e fejezetében a sztrájkjog regionális szintjének másik, ún. közösségi ágát, az Európai Unió⁷⁵ (a továbbiakban: EK, EU, illetve Közösség, Unió) jogforrásai és sztrájkjogi gyakorlata kerül bemutatásra. A téma különös jelentőséggel bír, hiszen az Európai Unió elsődleges és másodlagos joga, valamint az Európai Bíróság esetjoga a tagállamok jogrendszerének részét képezik, illetve azt közvetett módon befolyásolja.

1. Az európai munkajog

Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy az európai munkajog - vagy a gyakorlatban mindjobban elterjedt szóhasználattal „közösségi munkajog” – fogalmát maguk az EU-s jogszabályok nem használják. Ennek az az oka, hogy a hagyományosan a munkajog tárgykörébe tartozó kérdéseket az EU szociális dimenziója, vagy néven szociálpolitikája részének tekintik. Az európai munkajog, mint önálló jogterület hiánya arra vezethető vissza, hogy a Közösség tisztán gazdasági céllal, a gazdasági integráció megvalósítása érdekében jött létre. Ennek megfelelően a Közösség alapító szerződése, a Római Szerződés (1957) a közösségi munkajog fogalmát semmilyen összefüggésben nem használta. A szociálpolitika, ideértve a munkajogot is, másodrangú szerepet játszott és a szociális területre vonatkozó szabályozás mindössze két célt volt hivatott szolgálni. Az egyik a gazdasági integráció elősegítése, amely a versenyfeltételek kiegyenlítését jelentette az élet-és munkakörülmények harmonizálásával, a másik a munkaerő szabad mozgásának lehetővé tétele, biztosítása az ezt gátló tényezők kiiktatásával.⁷⁶ A szociális területre

⁷⁴ Kajtár Edit, Pécs 2011, 92.o.

⁷⁵ Tekintettel a történeti fejlődés során változó elnevezésekre, a tanulmányban mindig azt a megnevezést használjuk, amely az éppen taglalt téma időszakában érvényben volt.

⁷⁶ Gyulavári Tamás-Kardos Gábor (szerk.): Szociális jogok az Európai Unióban. Az Európai Bíróság esetjoga, AduPrint Kiadó Budapest, 1999, 9. o.

kiterjedő jogalkotás lényeges eleme volt a hatáskörök megosztása a közösségi intézményrendszer és a tagállamok között. „A szubszidiaritás elvének elfogadásával véglegesen is megerősítést nyert az az álláspont, hogy a szociális és foglalkoztatási ügyek terén az uniformitás nem lehetséges, de nem is kívánatos.”⁷⁷

Mint láthatjuk, a Közösség megalakítása során nem volt cél, hogy összehangolják vagy egységesítsék a tagállamok szociális rendszereit és ezáltal egységes szociálpolitikát teremtsenek. A fent említett hatáskörök megosztásából adódóan az alapító szerződések – vagyis az elsődleges jogforrások – szociálpolitikai vonatkozású rendelkezései meglehetősen általánosak, a szűkebb jogi értelemben vett munkaügyi, munkajogi területeken inkább a harmonizációra való törekvés kapott nagyobb szerepet. Az vitathatatlan tény, hogy az alapszerződések fejlődése és a másodlagos jogalkotás jelentős előrelépést jelentett a szociálpolitika területén, azonban az erre vonatkozó joganyag még mindig az alábbi területekre koncentrálódik:

- a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára a migráns munkavállalókra vonatkozóan,
- a nők és férfiak közötti egyenlő esélyek biztosítására,
- a munkavállalók védelmére és a szociális párbeszédre, valamint
- a munkahelyi egészség-és biztonság védelmére.⁷⁸

A továbbiakban röviden ismertetésre kerülnek az európai munkajog fejlődéstörténetének legjelentősebb mozzanatai.⁷⁹

- A korai kezdetek időszaka az Európai gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés létrejöttéig tartott, amely időszakban a munkajogi rendelkezések – függetlenül az ESZAK és EURATOM alapító szerződéseiben található munkajogi tárgyú, leginkább technikai rendelkezésektől - marginális szerepet játszottak.
- Az 1957 és 1980 közötti időszak az európai munkajog létrejöttének időszaka. A korai szabályozás a munkavállalók szabad mozgására helyezte a hangsúlyt, majd a '60-as években megjelent a tagállamok munkajogi szabályozásai közötti harmonizáció igénye. 1974-ben fogadták el az első Szociális Akcióprogramot, melynek köszönhetően születtek meg az európai munkajog legjelentősebb irányelvei (a vállalkozások átalakításának munkajogi szabályairól, a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódról és a munkavédelemről).
- A fenti időszakot egy öt éves (1980-1985) stagnálás követte, amely a '70-es években kialakult világgazdasági válság utóhatásaként jelentkezett. Ebben a periódusban csak néhány, kisebb jelentőséggel bíró elsősorban munkavédelmi irányelv született, ugyanakkor már itt felmerült a munkavállalói részvétel, a részmunkaidős-és határozott idejű foglalkoztatás szabályozásának igénye.

⁷⁷ uo. 9.o.

⁷⁸ Gyulavári Tamás-Kardos Gábor (szerk.): Szociális jogok az Európai Unióban. Az Európai Bíróság esetjoga, AduPrint Kiadó Budapest, 1999, 10. o

⁷⁹ Az Európai Unió szociális dimenziója c. kiadvány alapján (második, bővített kiadás, szerk. Gyulavári Tamás), OFA Kht.2004, 135. o.

- A stagnálást követő, 1986 és 1991 közötti időszak az Egységes Európai Okmány elfogadásával kezdődött, melynek rendelkezései kibővítették az Európai Tanács jogalkotási felhatalmazását, valamint megteremtették a közösségi szinten működő szociális partnerek megállapodásainak, majd ezek irányelvben való kihirdetésének alapjait. Az 1989-ben elfogadott, a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Karta pedig mind az egyéni, mind a kollektív munkajog fejlődését előmozdította.
- Az ötödik periódus a Maastrichti Szerződés elfogadásától kezdődött el. A munkajog területén a '90-es évek és az ezredforduló után egy nagyon intenzív fejlődés mutatkozott, ekkor születtek meg pl. a munkavállalók tájékoztatásával és a velük vonatkozó konzultációval, valamint az atipikus foglalkoztatási viszonyokkal kapcsolatos munkajogi irányelvek. A rendelkezések azonban csak a munkajog egyes részterületeit fedik le és a minimum sztenderdek megállapításán túl arra vonatkozóan tartalmaznak kötelező előírásokat, hogy az adott területre vonatkozóan hogyan alakítsák ki a tagállamok a saját munkajogi szabályozásaikat. Az utolsó munkajogi vonatkozású irányelv 2010-ben született.

A 2008-ban kibontakozó újabb világgazdasági válság jelentős hatással volt a közösségi szociálpolitikára, amely jellemzően véget vetett a fent említett fejlődési időszaknak. Az egyre erősödő globalizáció, a felerősödő szociális dömping, a szabályozások felülvizsgálatának hiánya, a korábban büszkén emlegetett, elsősorban a munkavállalók védelmét szolgáló garanciák megrendüléséhez vezetett. A szociális párbeszéd szerepe és hatásfoka is egyre csökkenő tendenciát mutat, sőt a munkavállalók érdekvédelmi szervezeteinek jogosítványait, ideértve a munkáltatókkal szembeni fellépés lehetőségeit számos tagállamban gyengítették. Ez utóbbi – vagyis a kollektív fellépések - tekintetében jó például szolgálnak majd a később bemutatásra kerülő esetek.

2. Az Európai Unió jogforrásai

Az Európai Unió keretei között a tagállamok, a kölcsönös gazdasági előnyök kiaknázása érdekében együttműködnek egymással. Ez az együttműködés magában foglalja azt, hogy a szuverenitásuk egy részéről – ide tartozik a jogalkotás is – az EU javára lemondanak. A munkajogi jogalkotás esetében azonban ez a szuverenitás-megosztás korlátozott, ugyanis a jelenleg hatályos munkajogi vonatkozású irányelvek által le nem fedett munkajogi kérdésekben kizárólag a tagállamok rendelkeznek jogalkotási hatáskörrel. Ezen területek egyike a munkaharc-, vagyis a kollektív fellépések tárgyköre is, de ez korántsem jelenti azt, hogy az EU - közvetett módon - ne tudna számára kedvező hatást gyakorolni a tagállami jogalkotási folyamatokra (lásd később a transznacionális sztrájkokról kifejtetteket).

A következőkben azokat a jogforrásokat tárgyaljuk, amelyek munkajogi, azon belül is sztrájkjogi szempontból kiemelt jelentőséggel bírnak. A tanulmány nem tér ki az Alapító Szerződés és módosításainak ismertetésére.

2.1. *Közösségi Karta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól (Közösségi Karta)*⁸⁰

A Közösségi Karta elfogadására 1989-ben került sor, miután az alapvető szociális jogok megfogalmazására irányuló törekvéseknek köszönhetően, 11 tagállam – az Egyesült Királyság kivételével – aláírta azt. Eredetileg kötelező erejű dokumentumnak, mégpedig a Közösség „szociális alkotmányának”⁸¹ szánták, azonban a brit vétó miatt csupán „ünnepélyes deklaráció maradt”. A gyakorlatra mért hatása azonban korántsem volt elhanyagolható, hiszen szövege a később megalkotott másodlagos jogforrások legfontosabb forrásául szolgált. Emellett visszaköszönt az Európai Bíróság munkájában és testet öltött az irányelvekben, valamint a közösségi programokban is.⁸²

Rendelkezéseit illetően, mint arra már utaltunk, alapvető szociális jogokat, valamint célkitűzéseket tartalmaz. Az alapvető szociális jogok között találjuk az egyesülési szabadságot, a szakszervezetek alapításának szabadságát, valamint a munkavállalók gazdasági-és szociális érdekeinek védelméhez-, a kollektív alkuhoz és vele együtt a kollektív fellépésekhez való jogot.

A sztrájkjogra vonatkozó rendelkezéseket „A társulás és a kollektív szerződés szabadsága” cím alatt, a 13-14. cikkeken olvashatjuk. A 13. cikk ekként rendelkezik: *„Amennyiben érdekellentétek keletkeznek, a kollektív fellépés magában foglalja a sztrájkhoz való jogot, a nemzeti jogban és a kollektív szerződésekben foglalt kötelezettségek tiszteletben tartásával.”* Nagyon fontos a cikk folytatása, mert a sztrájkjog, mint a kollektív fellépés egyik lehetséges módja elismerésén túl, a munkahelyi viták rendezésének elősegítése érdekében - a nemzeti gyakorlattal összhangban - a békéltető, közvetítő és a választott bíróságokhoz tartozó eljárások kialakítását és igénybevételének támogatását írja elő. Ha visszatekintünk a sztrájk jogi természeténél leírtakra, a Közösségi Karta szövegezése alapján is igazolódik az a megállapítás, miszerint a munkajog a munkaügyi konfliktusok békés megoldására összpontosít, alapvetően „békés jog”, így a sztrájkhoz való jog elismerése inkább elvi, semmint gyakorlati jelentőségű kérdésként jelenik meg. A 14. cikk szerint „Az Európai Közösség belső jogrendszere határozza meg, hogy a 11-13. cikkelyekben foglalt jogok mely feltételek esetén és milyen mértékben alkalmazandók a fegyveres erőkre, a rendőrségre és a közszolgálatban.”⁸³ Mint láthatjuk, a sztrájkhoz való jog csak korlátok között érvényesül, mely korlátok: a nemzeti jogi szabályozás, a békekötelem, valamint a 14. cikkben említett közösségi belső jogrendszer.

A Közösségi Karta végrehajtásáról a 27. cikk rendelkezik, amely az alapvető szociális jogok biztosítását a tagállamok fokozott felelőségeként jelöli meg, és egyben kijelöli a végrehajtás irányát is. Ennek értelmében a tagállamoknak, összhangban a nemzeti gyakorlatukkal, különösen a jogalkotás és a kollektív szerződések segítségével kell az alapvető szociális jogokat garantálniuk. Hiányossága a dokumentumnak – amely

⁸⁰ Közösségi Karta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól. http://www.esely.org/kiadvanyok/1998_1/kozosssegi_charta.pdf (letöltve: 2016. 04. 29.)

⁸¹ Gyulavári Tamás-Kardos Gábor (szerk.): Szociális jogok az Európai Unióban. Az Európai Bíróság esetjoga, AduPrint Kiadó Budapest, 1999, 11.o.

⁸² uo.

⁸³ Gyulavári-Kardos, Budapest 1999, 11.o.

a hatását jelentősen gyengíti -, hogy a benne foglalt rendelkezések megsértése esetére semmilyen szankciót nem ír elő.

2.2. *Az Európai Unió Alapvető Jogok Kartája (Alapjogi Karta)*

A Közösségi Karta elfogadása után – tekintettel annak pusztán deklarációs jellegére – mindinkább előtérbe került egy, az alapvető jogokat katalógusszerűen felsoroló dokumentum megalkotásának igénye. Az erre irányuló igény azonban azonnal komoly vitát, illetve dilemmát váltott ki, melynek középpontjában az a kérdés húzódott, hogy szükséges-e az EU hatáskörébe emelni az alapvető jogokat, és ha igen, milyen mértékben kell azt megtenni.⁸⁴ Végül az Európai Tanács (nem tévesztendő össze az előző fejezetben bemutatott Európa Tanáccsal) 2000. december 7-én, Nizzában kihirdette az Európai Unió Alapvető Jogok Kartáját, melynek a preambulumban megfogalmazottak nagy fontossággal bírnak. A preambulum ugyanis azt juttatja kifejezésre, hogy a Karta szövege az alapjogok elismerése és újbóli megerősítése terén részben a „tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és nemzetközi kötelezettségeire”, másrészt az „Emberi Jogok Európai Egyezményére, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákra, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára” támaszkodik.⁸⁵ Az Alapjogi Karta első fejezete azokat az ún. abszolút jogokat tartalmazza, amelyek semmilyen körülmények között nem korlátozhatók (pl. az emberi méltósághoz -, az élethez való jog).

A második fejezet a polgári és politikai jogokról, a harmadik fejezet pedig a diszkrimináció általános tilalmáról rendelkezik. Kiemelendő, hogy a harmadik fejezet külön hangsúlyozza a férfiak és a nők közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmát és teret enged a pozitív diszkriminációnak.

A negyedik fejezet szól a gazdasági és szociális jogokról, amelyről egyébként a legnagyobb vita zajlott. A vita fókuszában a skandináv országok és Nagy-Britannia ellenkezése állt, akik megkérdőjelezték e jogok kartába foglalásának szükségességét. Végül kompromisszumos megoldásként fogadták el, hogy a szociális jogok az első cikkben megfogalmazott emberi méltósághoz köthetők, így ennek alapján van helyük a dokumentumban.⁸⁶

Az ötödik fejezetben az uniós polgárokat megillető politikai jogok kaptak helyet, a hatodik fejezetet pedig az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések alkotják.

Az utolsó fejezet a Karta hatályára, valamint a benne foglalt jogok korlátozásának lehetőségére és az Emberi Jogok Európai Egyezményével való viszonyára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogról a IV. fejezet Szolidaritás címszó alatti 28. cikke rendelkezik a következők szerint: „*A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és*

⁸⁴ Kajtár Edit, Pécs 2011, 101. o.

⁸⁵ Az Európai Unió Alapvető Jogok Kartája, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (letöltve: 2016. 05.02.)

⁸⁶ Az Európai Unió Szociális Dimenziója, OFA Kht. 2004, 41.o.

gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdekkütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.”⁸⁷

A kollektív fellépés uniós szabályozásának vizsgálata szempontjából azért kiemelt jelentőségű az Alapjogi Karta, mert egészen 2009-ig nem bírt kötelező erővel, így a kollektív fellépés, mint alapvető jog ütközése más alapjogokkal teljesen más megítélést kapott az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB vagy Bíróság) esetjogában, mint 2009 után. Erre vonatkozóan példaként a később ismertetésre kerülő Viking, és Laval ügyeket emeljük ki, amelyek esetében úgy foglalt állást a Bíróság, hogy az EU alapvető szabadságai megelőzik az alapjogokat. A két ügyben hozott döntés gyakorlatilag azt szentesítette, hogy az adott tagállamok arra hivatkozva korlátozhatják a sztrájkhoz való alapvető jogot, hogy tagjai az EU-nak, így ennek keretében biztosítani kötelesek az EU alapszerződéseiben foglalt alapszabadságokat.

Az Alapjogi Karta a 2009-es kötelező jogi erőre történő emelkedésével az uniós, azaz elsődleges jog részévé vált, ezért már nem lehet azt kijelenteni, hogy az alapjogok és alapszabadságok között hierarchikus viszony van, sokkal inkább az az álláspont, hogy egymásra való tekintettel lehet őket korlátozni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy pl. a személyek szabad mozgása korlátozható arra tekintettel, hogy az EU-ban kodifikált jog létezik az alapjogokról.

Mindenképpen megjegyzendő, hogy az Alapjogi Karta alkalmazásának kizárólag az uniós jogalkalmazásban van jelentősége, mivel csak akkor köti a tagállamokat, ha uniós jogot hajtanak végre, bíróság előtt önmagában nem lehet rá hivatkozni.⁸⁸ Amennyiben egy tagállami intézmény a saját belső jogalkalmazása során sért alapvető jogot, a jogsértés miatt kizárólag a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához lehet fordulni. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az Alapjogi Karta jelentősége egyre inkább felértékelődik annak köszönhetően, hogy az Európai Unió Bírósága a döntéseiben egyre többször hivatkozik az abban foglaltakra.

2.3. *Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés*

Az EU intézményrendszere működésének szabályait és az egyes intézmények egymással való kapcsolatát az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) rögzíti, amely 358 cikkből áll és a Római Szerződésnek a Lisszaboni Szerződés⁸⁹ 2. cikke általi módosítása eredményeként jött létre.

Az alapelvekről rendelkező 1. cikk két bekezdése kimondja, hogy az EUMSZ „... megállapítja az Unió hatásköreinek területeit, elhatárolását és a hatáskörök gyakorlásának

⁸⁷ uo.

⁸⁸ Hogyan váltak az európai alapjogok a munkajog részévé? Berke Gyula XI. Magyar Munkajogi Konferencián elhangzó előadásának összefoglalója, Munkajog.hu, 2014.10.22.

⁸⁹ Teljes nevén a „Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról”, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá, az Európai Unió (EU) működését tette hatékonyabbá az alapszerződések korábbi változatainak módosításával.

részletes szabályait”, valamint, hogy „e Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződéssel együtt alkotja az Unió alapját képező szerződéseket.”⁹⁰

A sztrájkjog tekintetében az EUMSZ alapszabadságokra vonatkozó 45. és 56. cikkeinek, valamint a Szociálpolitika címet viselő X. fejezet 153. cikkének (1) és (5) bekezdéseinek van kiemelkedő jelentősége.

A 153. cikk első bekezdés meghatározza azokat a területeket, amelyek esetében az EU támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit annak érdekében, hogy a 151. cikkben foglalt célkitűzések⁹¹ megvalósuljanak, az ötödik bekezdés pedig kimondja, hogy a 153. cikk rendelkezései nem alkalmazhatók „a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára”. A gyakorlatra vonatkozóan ez utóbbi azt jelenti, hogy a fenti négy, a munkajog alapvető területeit érintő jogalkotás kizárólag tagállami hatáskör, vagyis kivonja azokat az EU szabályozási köréből. Az EU hatáskörének hiánya következtében pedig jelenleg is komoly problémát jelent, illetve élénk vita tárgya pl. a transznacionális kollektív akciók - ideértve a sztrájkot is -, jogszerűségének megítélése, vagy a más tagállamból hozott sztrájktorók alkalmazásának jogi kezelése. A problémák és viták érdemi feloldását nem segítik a fent hivatkozott 45. és 56. cikkeken⁹² foglaltak sem, amely az Unió belső piacának lényegét alkotó négy alapszabadság – a tőke, az áru, a személyek és a szolgáltatások szabad, akadálymentes áramlása - abszolút elsőbbségét fejezi ki. Az abszolút elsőbbség azt jelenti, hogy minden, az alapszabadságokra vonatkozó szerződési rendelkezésnek közvetlen hatálya van, tehát közvetlenül megalapozzák az egyének jogait és kötelezettségeit.⁹³ Mindez pedig azt jelenti, hogy az alapszabadságokra vonatkozó rendelkezéseket még azokon a területeken is érvényre kell juttatni, ahol az Uniónak nincs, vagy éppen korlátozott a hatásköre.

2.4. *A transznacionális kollektív fellépések problematikája az Európai Bíróság esetjogának tükrében*

Mi minősül transznacionális, azaz határon átnyúló kollektív fellépésnek? A kérdésre kétféle szempontból válaszolhatunk. Nemzetközi magánjogi szempontból, a kollektív fellépés akkor transznacionális, ha külföldi elemeket tartalmaz, pl. más országbeli, kiküldetésben dolgozó munkavállalók is részt vesznek benne. Ez esetben ugyanis a munkavállalók munkaszerződésére nem a saját országuk joga lesz irányadó,

⁹⁰ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Az Európai Unió Hivatalos Lapja C326/47, 2012.10.26., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU> (letöltve: 2016.05.03.)

⁹¹ EUMSZ 151. cikk: „Az alapvető szociális jogokat, többek között az 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai szociális chartában, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi közösségi chartában meghatározott jogokat szem előtt tartva, az Unió és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása — lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását —, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.”

⁹² EUMSZ,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU> (letöltve: 2016.05.03.)

⁹³ Kiss György (szerk.): Az Európai Unió munkajoga, Osiris Kiadó, Budapest 2001, 32.o.

hanem azé, amelyikben kiküldetést teljesítenek, illetve a fellépésben részt vesznek és ez az elv jelöli ki a fellépés jogszerűségének megítélésre alkalmazandó jogrendszert is.⁹⁴ Munkajogi szempontból az olyan fellépéseket tekintjük transznacionálisnak, amelyek esetében a különböző országokban zajló akciókat közös, kollektív érdek köti össze. Ilyenkor a kollektív fellépés jogszerűségének megítélése azon országok jogrendszere között oszlik meg, ahol ezen akciókat megtartották.

Mint ahogy arra az előző részben utalás történt, az Európai Közösség, majd az Európai Unió tisztán gazdasági céllal jött létre annak érdekében, hogy belső piacának zavartalan működését biztosítsa, és amelynek érdekében alapvető szabadságként ismerte el az áru, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad mozgását, zavartalan áramlását. Nemzetközi szinten a globalizáció, az Unió szintjén pedig az előbb említett belső piaci működés biztosítása teszi lehetővé azt, hogy a munkáltatók, az országhatárokon átnyúlva, azon országok munkavállalóit alkalmazzák, amelyekben a munkafeltételek, munkabérek szempontjából hátrányosabbak a feltételek, mint saját országukban. A folyamat mögött a költségsökkentés, a versenyfeltételek javítása, ezáltal pedig a minél több profit megszerzésének célja áll, amely odavezetett, hogy a tagállami (nemzeti) munkajogi szabályokban található munkavállalókat védő garanciák egyre csökkenő tendenciát mutatnak. Ugyanakkor, a munkavállalók érdekeinek védelmére hivatott kollektív intézmények szabályozása továbbra is kizárólagos tagállami hatáskör maradt. A munkavállalók kollektív jogai, ideértve az érdekvédelmi szervezetek (szakszervezetek) felépítését, eszköztárát, tradicionálisan a nemzeti jogrendszerekbe illeszkednek, így a mobilitás szabadsága sokkal inkább a munkáltatók számára jár előnyökkel, hiszen az érdemi munkavállalói érdekvédelem lehetőségei nem kerültek, nem kerülhetnek nemzetközi, valamint regionális szintre történő emelésre. Ezzel párhuzamosan, a tagállamok jogrendszerei sem kezelik ezt a kérdéskört, hiszen a nemzeti munkajogi szabályok megalkotásánál a határokon átnyúló foglalkoztatás kérdésköre nem jelenik meg releváns tényezőként. Ebből a hiányosságból ered a határon átnyúló kollektív fellépések problematikája, amely leginkább az akció jogszerűségének megítélése, az akció alapszabadságokkal való ütközése, a sztrájk törés és a szolidaritás terminológiájának értelmezése és kezelése köré, valamint arra épül fel, hogy az Uniónak az egységes szabályozásra való felhatalmazása hiányában ezek a kollektív fellépések a mai napig mind az uniós, mind a tagállamok szintjén akadályokba ütköznek.

Az alábbiakban ismertetésre kerülő ügyekben az Európai Unió Bírósága azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy vajon az Unió szintjén az uniós alapszabadságok vagy a sztrájkjog gyakorlása élvez-e elsőbbséget.

⁹⁴ Ila-Horváth Eszter: Transznacionális sztrájkok az Európai Unióban, *Arsboni Folyóirat*, 2015.07.05., <http://www.arsboni.hu/transznacionalis-sztrajkok-az-europai-unioban.html> (letöltve: 2016.02.03.)

A Viking ügy⁹⁵

Az ITF (Nemzetközi Közlekedési Dolgozók Szövetsége) a közlekedési dolgozók szakszervezeteinek (140 országból 600 szakszervezetet tömörít) londoni székhelyű, nemzetközi szövetsége. Elsődleges politikájának célja - amely a „Flag of Convenience” („olcsó lobogó”) nevet viseli - hogy a hajók lobogója szerinti ország szakszervezetei helyett azon ország szakszervezetinek legyen joga a hajók tekintetében megállapodásokat kötni, ahol az adott hajó tényleges tulajdonosa található.

A Viking Line egy finn kompvállalat, amely a Finnországban lajstromozott Rosella nevű komphajó tulajdonosa. A vállalat a hajót Tallin és Helsinki között működtette, a legénység pedig a FSU tagjaiból állt. Az FSU az ITF tagszervezete.

A Viking Line 2003 októberében arról tájékoztatta az FSU-t, hogy a veszteségesen működő Rosella komphajót szeretné átlajstromoztatni, majd pedig Észtországban – ahol leányvállalata létezett - újralajstromoztatná. A tervezett intézkedés hátterében az az érdek állt, hogy a vállalat észti legénységet alkalmazhasson, akik a finn legénységnél alacsonyabb bérezést kapnak és az volt a célja, hogy a vállalat ugyanazon a tengeri összeköttetésben más kompokkal tudjon versenyezni. Az FSU kérelmére az ITF egy körlevelet bocsájtott ki a tagszervezetek részére, amelyben szankció kiszabásának terhe (az ITF-ből történő kizárás) mellett azt kérte, hogy ne kezdjenek tárgyalásokba a Viking Line-nal. Az ITF körlevelének következményeként az észti szakszervezetek akadályozva voltak abban, hogy a Viking Line-nal tárgyalásokat folytassanak. Ezzel egy időben az FSU a létszámról szóló megállapodás meghosszabbítására vonatkozóan különböző feltételeket támasztott, valamint sztrájkot jelentett be. A sztrájkkövetelés arra irányult, hogy a Viking Line emelje meg a Rosella legénységének létszámát, valamint kössenek olyan kollektív szerződést, amely előírja, hogy az átlajstromoztatás esetén a vállalat továbbra is tiszteletben tartja a finn munkajogot és nem bocsájtja el a legénységet.

2004-ben Észtország csatlakozott az EU-hoz és ezt követően a Viking Line – amelynek fentebb említett szándékai nem változtak – keresettel fordult az ITF székhelye szerinti egyesült királysági bírósághoz (Court of Appeal) és keresetében azt kérte, hogy a bíróság kötelezze az ITF-et a körlevél visszavonására, valamint az FSU-t arra, hogy ne akadályozza a letelepedéshez való jogának gyakorlását a Rosella átlajstromoztatása tekintetében. Az ITF és az FSU fellebbezést nyújtottak be, melyet követően a brit bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az - akkori nevén - Európai Közösség Bíróságához (továbbiakban: Bíróság). Az előterjesztett kérdések a letelepedési szabadság szabályaira és arra vonatkoztak, hogy az FSU és ITF fellépései a mozgásszabadság nem igazolható korlátozásának minősülnek-e.

Az ügygel kapcsolatban először Poiaras Maduro főtanácsnok indítványát⁹⁶ tekintjük át, amelyet 2007. május 23-án terjesztett a Bíróság elé. A főtanácsnok

⁹⁵ Az Európai Bíróság C-438/05. sz. ügyben hozott ítélete, 88/07. sz. Sajtóközlemény, Curia Luxembourg, 2007. december 11.

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-02/cp070088hu.pdf> (letöltve: 2015.04.21)

⁹⁶ Poiaras Maduro főtanácsnok indítványa a C-438/05. sz. ügyben, 37/07. sz. Sajtóközlemény, Curia Luxembourg, 2007. május 23. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-02/cp070037hu.pdf> (letöltve: 2015.04.21.)

elsőként előadta, hogy álláspontja szerint az EK Szerződés szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései ténylegesen alkalmazhatók a Viking-ügyben. Hangsúlyozta, hogy bár a szociális politikával és alapvető jogokkal kapcsolatos közérdek bizonyos mértékben indokoltá teheti a szabad mozgás korlátozását, az nem lépheti túl a szükséges mértéket. Kifejtette, hogy a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseket azokban az esetekben is alkalmazni kell, amikor két nem állami szereplő fellépése ténylegesen korlátozhat valamely személyt a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásában. A vizsgált ügyben az FSU és az ITF összehangolt fellépésének az volt a hatása, hogy a Viking Line szabad letelepedéséhez való jogát az FSU jóváhagyásától tették függővé. Azzal kapcsolatban, hogy az FSU és ITF fellépése a kollektív fellépéshez való jog és a letelepedés szabadsága között megfelelő egyensúlyt jelentett-e, kiemelte, hogy a szakszervezetek által kezdeményezett kollektív, összehangolt fellépés általában jogszerű eszköz a tengerészek fizetésének és munkafeltételeinek védelmére. Az a kollektív fellépés, azonban, amely a munkaerőpiac felosztásával, valamint a tengerészek egyes tagállamokból történő alkalmazásának megakadályozásával jár – annak érdekében, hogy más tagállamokból származó tengerészek munkaviszonyát védjék – a közös piac alapjául szolgáló hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti. Előadta, hogy a közösségi jog azt nem zárja ki, hogy a szakszervezetek kollektív módon lépjenek fel egy magát más tagállamba áthelyezni kívánó vállalat tekintetében azért, hogy a vállalat munkavállalóinak érdekeit megvédjék. Azonban álláspontja szerint az összeegyeztethetetlen a közösségi joggal, hogy a szakszervezetek kollektív fellépés útján megakadályozzanak egy valamely tagállamban székhellyel rendelkező vállalatot abban, hogy áthelyezését követően egy másik tagállamban jogszerűen szolgáltatást nyújtson. A főtanácsnok végül elismerte, hogy a Közösségben dolgozó tengerészek érdekeinek védelmében az FSU – az ITF-el és annak tagszervezetivel – kollektív fellépéshez folyamodhatott, hangsúlyozta azonban, hogy a fellépés nemzeti szintű korlátaival hasonlóan az európai szintű fellépésnek is vannak határai. Rámutatott arra, hogy nagy visszaélést jelenthet, ha a nemzeti szakszervezetek részére kötelezően előírják valamely társszervezet kollektív fellépésének támogatását, ugyanis ez a politika alkalmas lehet arra, hogy egyes nemzeti szakszervezetek kollektív alkuerejét más szakszervezetek érdekeinek kárára védje (mint láthattuk, az ITF akadályozta az észt szakszervezetek tárgyalását a Viking Line-nal az FSU érdekében). Azt is kiemelte, hogy ha a kollektív fellépésben való részvételtől a szakszervezetek szabadon dönthetnek, akkor a fenti kockázat megszűnik. Hangsúlyozta, hogy a nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy az ügyben ez a helyzet állt-e fent.

A Bíróság – a főtanácsnok májusi indítványának birtokában - 2007. december 11-én hozott ítéletet, amelyben kimondta, hogy *„a letelepedési szabadságot korlátozzák azok a kollektív fellépések, amelyek arra irányulnak, hogy valamely külföldi vállalkozást valamely szakszervezettel olyan kollektív szerződés megkötésére vegyenek rá, amely alkalmas arra, hogy a vállalkozást eltérítse a letelepedési szabadsága gyakorlásának szándékától....Ezek a korlátozások igazolhatók a munkavállalók védelme alapján, feltéve, hogy azok alkalmasak az elérni kívánt jogszerű cél megvalósításának biztosítására, és nem lépik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.”*

Az ítélet külön hangsúlyozta, hogy az előterjesztő bíróság feladata különösen annak vizsgálata, hogy a nemzeti jogszabály, valamint az ügyben alkalmazandó szerződéses szabályok alapján az FSU rendelkezett-e a letelepedési szabadságot

kevésbé korlátozó eszközökkel, amelyekkel eredményesen tárgyalhatott volna a Viking Line-nal. Továbbá, a nemzeti bíróságnak kell azt is vizsgálnia, hogy a szakszervezete minden eszközt kimerített-e mielőtt a kollektív fellépéshez folyamodott volna. A Bíróság elismerte ugyan, hogy az ITF az „olcsó lobogó” politikájának keretében köteles a tagszervezetei kérelmére szolidaritási kollektív fellépést kezdeményezni, azonban álláspontja szerint ezt úgy kell tekinteni, amely természeténél fogva korlátozza a Viking Line-t a letelepedési szabadsághoz való jog gyakorlásában.

Az ítélet meghozatala után a felek megegyezésre jutottak, így az alapügyben eljáró brit bíróság előtt a szakszervezetek kártérítési felelősségének kérdése már nem került tárgyalásra.

A Laval ügy⁹⁷

A Laval un Partneri Ltd. (a továbbiakban: Laval) egy a lett jog hatálya alá tartozó társaság, amelynek székhelye Rigában található. A Svenska Byggnadsarbetareförbundet (továbbiakban: Byggnads) a svéd építőipari ágazat munkavállalóit tömörítő szakszervezet. 2006-ban 31 helyi egységgel rendelkezett – ezek egyike volt a fenti Byggettan is – és 128.000 tagja volt, amely 87%-os szervezetséget jelentett.

A Laval 2004 májusa és decembere között kb. 35 lett állampolgárságú munkavállalót küldött ki Svédországba építési munkák elvégzésére. A munkákat a svéd L&P Baltic Bygg AB (továbbiakban: Baltic) vállalta el, amelyhez többek között egy, a Vaxholm városában lévő oktatási intézményének felújítása és bővítése tartozott. 2004 júniusában kapcsolatfelvétel történt a Byggettan, a Baltic valamint a Laval között, majd tárgyalások kezdődtek abból a célból, hogy a Laval csatlakozzon a svéd építőipari (ágazati) kollektív szerződéshez. A svéd jog szerint – főszabályként – először a kollektív szerződésre vonatkozó tárgyalásokat kell lefolytatni és csak ezek után térhetnek rá a felek a munkabérek és a munkafeltételek egyeztetésére. A Laval azt kérte, hogy ettől a főszabálytól eltérően, a kollektív szerződésre irányuló tárgyalásokkal párhuzamosan egyeztessenek a munkabérekre és egyéb munkafeltételekre vonatkozóan, amelybe a Byggettan beleegyezett. A Byggettan ezzel párhuzamosan elutasította a havi munkabér rendszerének bevezetését, de elfogadta a Lavalnak, az időbér számításának elvére vonatkozó javaslatát. 2004 szeptemberében a Byggnads azt követelte a Lavaltól, hogy csatlakozzon a vaxholmi építési területre alkalmazandó kollektív szerződéshez, valamint adjon biztosítékot arra, hogy a kiküldött munkavállalók óránként 145 SEK (kb. 16 Euró) munkabért kapnak. A Byggettan ezzel egy időben kijelentette, hogy amennyiben nem születik meg a megállapodás, azonnal készen áll kollektív fellépés kezdeményezésére.

A megállapodás végül nem jött létre, de mindeközben a Laval 2004 szeptemberében és októberében kollektív szerződéseket írt alá az építőipari munkavállalók lett szakszervezetével, melynek a kiküldetésben érintett munkavállalók 65%-a volt a tagja. Ennek következtében a Byggnad és a Byggettan blokád alakját öltő

⁹⁷ A Bíróság ítélete a C-341/05. sz. ügyben, 2007. december 18. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71925&pageIndex=0&doclang=H U&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=283565> (letöltve: 2016.05.04.), valamint: <http://kuria-birosag.hu/hu/eu/c-34105-sz-ugy> (letöltve: 2015. 04.23.)

– nem engedték be a lett munkásokat és a beszállítókat az építési területekre - kollektív fellépést kezdeményezett a Laval valamennyi svédországi területére, amelyhez nem sokkal később, szolidaritási fellépéssel csatlakozott a svéd villanyszerelők szakszervezete (Svenska Elektrikerna). Ez utóbbi fellépés megakadályozta, hogy a villanyszerelők szolgáltatásokat nyújtsanak a Laval számára, azaz bojkottálták a lett vállalatot. Kiemelendő, hogy egyik svéd szakszervezetnek sem volt tagja a Laval kiküldetésben lévő személyi állományában. A Lavallal szembeni kollektív fellépések a 2004. év végére oly mértékben felerősödtek, hogy Vaxholm városa 2005 februárjában felbontotta a szerződést a Baltic-kal, amely emiatt később fizetéseképtelenné vált, ezzel együtt a lett munkavállalók is kénytelenek voltak hazatérni.

A Laval a Svéd Munkaügyi Bírósághoz (Arbetsdomstolen) fordult annak érdekében, hogy a svéd bíróság állapítsa meg a svéd kollektív fellépések, azaz a blokád és a bojkott jogszerűtlenségét, rendelje el azok beszüntetését, valamint kötelezze a fellépésben résztvevő svéd szakszervezeteket a tőlük elszenvedett károk megtérítésére. A munkaügyi bíróság az eljárást később felfüggesztette és előzetes döntéshozatal céljából az EK Bíróságához fordult. Azt a kérdést terjesztette elő, hogy: *„Összeegyeztethető-e az EK-Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságáról, valamint az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló rendelkezéseivel, továbbá a 96/71 (...) irányelvvel az, ha a szakszervezetek megpróbálják blokád alakját öltő kollektív fellépéssel a külföldi szolgáltatásnyújtót a fogadó országban arra kényszeríteni, hogy csatlakozzék valamegy olyan, a munka-és foglalkoztatási feltételekre vonatkozó kollektív szerződéshez, mint (az építőipari kollektív szerződés), ha a fogadó országban a fenti irányelvet átültető jogszabályok nem tartalmaznak semmilyen kifejezett rendelkezést a kollektív szerződésben foglalt munka-és foglalkoztatási feltételek alkalmazásáról?”*

Az ügyre vonatkozóan Paolo Mengozzi főtanácsnok nyújtott be indítványt⁹⁸, ami 2007 május 23-án került ismertetésre, és amelynek figyelembevételével az EK Bírósága 2007. december 18-án hozta meg az ítéletét.

A főtanácsnok indítványának bevezető részében úgy vélte - illetve javasolta -, hogy a kollektív fellépéshez való jogot, valamint annak gyakorlását a közösségi jog általános elveihez tartozónak kell tekinteni, ezáltal egyensúlyba kell kerülnie a Közösség területén székhellyel rendelkező vállalkozás által, az EK-Szerződés alapvető szabadságának minősülő szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlásával. Az „előzetes megjegyzések” fejezetben a főtanácsnok kitért arra, hogy a munkavállalók ideiglenes külföldi kiküldetéséről szóló 96/71 irányelv – amely az EK-Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezésein alapul – célja, hogy összehangolja és meghatározza a tagállamok kollíziós szabályait. Mindezt annak érdekében, hogy a Közösségen belüli külföldi kiküldetés esetében a munkavállalókra mely nemzeti jog alkalmazandó, azonban e cél nem foglalja magában, hogy a tagállamok munkajogra, a munka-és foglalkoztatási feltételekre, ezen belül a munkabérekre, illetve a kollektív fellépéshez való jogra vonatkozó anyagi jogi szabályait harmonizálja. Rámutatott arra is, hogy ha el is fogadják az EK 137. cikk (5) bekezdésének azon értelmezését, mely szerint a rendelkezés a kollektív fellépéshez

⁹⁸ Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-341/05.sz ügyben, az ismertetés napja: 2007. május 23. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62005CC0341> (letöltve: 2015.04.23.)

való jog szabályozását kizárólag tagállami hatáskörben tartja, véleménye szerint nem jelenti azt, hogy a tagállamoknak e hatáskörüik gyakorlása során nem kellene biztosítaniuk az EK-Szerződésben foglalt alapvető mozgási szabadságok tiszteletben tartását.

Kiemelte, hogy kérdésként merül fel, hogy a kollektív fellépés kezdeményezésének a nemzeti jogszabályokban biztosított joga kivonható-e az EK-Szerződésben rögzített mozgási szabadságok hatálya alól, „tekintettel azok állítólagos alapjogi státuszára”. Az idézett mondatrész jelentősége óriási, hiszen a főtanácsnok arra alapozva tette ezt a kijelentést, hogy az EK 137. cikk azon kívül, hogy kivonja az egyesülési jogot, a munkabért, a sztrájkjogot valamint a kizárás jogát az EK hatásköréből, más utalást a kollektív fellépésre, vagy annak alapjogi mivoltára egyáltalán nem tesz. Mivel az ügy egy külföldi szolgáltatásnyújtóval szembeni kollektív fellépés vizsgálatára irányult, a főtanácsnok nem látta annak alapját, hogy a kollektív fellépéshez való jognak csak a nemzeti megszorításai jöhessenek szóba, ezért újfent arra a következtetésre jutott, hogy az alapvető mozgási szabadságok alkalmazását nem lehet kizárni és azokat egyensúlyba kell hozni egy alapvető jog gyakorlásával. Nem fogadta el a dán és svéd kormány azon véleményét, amelyek szerint az EK-Szerződés szabályai és alapelvei az ehhez hasonló esetekben alkalmazhatatlanok. Mindezeket egybevetve azt indítványozta a Bíróság számára, hogy ítélete meghozatalakor abból induljon ki, hogy *„valamely tagállam szakszervezetének a kollektív fellépések kezdeményezéséhez joga azon célból való gyakorlása, hogy valamely külföldi szolgáltatásnyújtót arra kényszerítsen, hogy kollektív szerződést kössön abban a tagállamban, amelyben ez a szolgáltató a Szerződésben meghatározott szolgáltatásnyújtás szabadságát érvényesíteni szándékozik, a közösségi jog hatálya alá tartozik”*.

Az EK Bírósága – figyelemmel a főtanácsnok indítványára – ítéletében megállapította, hogy *„az a nemzeti szabályozás, amely nem veszi figyelembe azokat a kollektív szerződéseket – bármi is legyen a tartalmuk – amelyeket a más tagállami vállalkozások saját tagállamukban megkötöttek, illetve ugyanazon bánásmódban részesítik őket, mint azokat a hazai vállalkozásokat, akikre nem vonatkozik kollektív szerződés, az a más tagállam vállalkozásainak hátrányos megkülönböztetését jelenti.”* Mivel az EK erre vonatkozó 46. cikkét megszorítóan kell értelmezni, a hátrányos megkülönböztetéshez vezető nemzeti szabályozás csak közrendi, közbiztonsági, valamint közegészségügyi okból indokolható. A Laval elleni fellépés, bár a munkavállalók védelmére, valamint a szociális dömping elleni küzdelemre irányult, nem lehet a fenti okok közé sorolni, vagyis a svéd szakszervezetek blokád és bojkott alakját öltő kollektív fellépése megvalósította a lett vállalkozás szolgáltatásnyújtáshoz való joga gyakorlásának megakadályozását és hátrányos megkülönböztetését.

Megállapította a Bíróság azt is, hogy Svédország nem biztosította a 96/71. EK irányelv megfelelő átültetését a nemzeti jogba és kimondta, hogy olyan szabályozás megalkotására, amely a munkabérek szintjének eseti alapon történő meghatározására vonatkozik, határon átnyúló szolgáltatások esetében a tagállamoknak nincs jogosultsága. Ezen túlmenően a Bíróság kiemelte, hogy a szakszervezetek követelései szigorúbbak voltak az irányelv által meghatározott védelmi szintnél, azaz annál, amely

jogszerűen előírható lett volna a Laval számára, valamint olyan kérdésekre is kiterjesztették a svéd jog alkalmazását, amelyeket az irányelv nem szabályozott.⁹⁹

Az ítélet hatására a svéd kormány új jogi szabályozást alkotott, amely szerint tilossá vált a külföldre kiküldött munkavállalók jogai védelme érdekében folytatott kollektív tárgyalás, valamint fellépés. Később az ügyben érintett három szakszervezetet a svéd munkaügyi bíróság büntető jellegű kártérítésre kötelezte annak ellenére, hogy az ügy lezajlása idejében (2004) hatályos svéd jog szerint a blokád alakját öltő munkaharci eszközt jogszerűnek minősült¹⁰⁰ és ezt csak az EK Bírósága ítélete után változtatták meg visszaható hatállyal.¹⁰¹

2.5. *A Viking és Laval ügyek megítélése*

Az Európai Unió Bírósága mind a Viking, mind a Laval ügyben meghozott ítélete óriási port kavart az elemzők és a szakértők körében. Egyesek a külföldi cégek elleni kollektív fellépés, ezzel együtt a szociális dömping elleni küzdelem ellehetlenítését látták benne, mások azt hangsúlyozták, hogy az Európai Bíróság nem alkotmánybíróság és ahhoz végképp nincs joga, hogy a sokféle európai szociális modellt egy egységes „Rechtsstaatra” cserélje.¹⁰² Megint mások arra hívták fel a figyelmet, hogy a Bíróság helytelenül alkalmazta az arányosság elvét, különös tekintettel arra, hogy az a tagállami és nem a magán (ideértve a kollektív fellépést) lépések kontrolljára, szabályozására lett kidolgozva. A témában gyakorlatilag megszámlálhatatlan szakértő és elemző jelentetett meg értékelést, amelyek közös jellemzője volt, hogy a Bíróság által hozott döntéseket különböző megközelítésekben vizsgálták, illetve elemezték.

Az egyik fő megközelítés fókuszában a közösségi jog hatása a nem közjogi közösségekre, ezen belül a szakszervezetekre állt, a másikban pedig a közösségi jog és az egyes tagállamok munkajogának viszonya. Ahogy azt Kiss György megjegyezte, „az ítéletek ismét felszínre hozták a gazdasági alapjogok és a szociális alapjogok közötti feszültséget, sőt mondhatni a szociális jogok értelmezésében napjainkig fennálló bizonytalanságot.”¹⁰³ Megjegyezzük, hogy az idézet 2008-ból való, azonban aktualitása jelenleg is fennáll. A két ügyben megjelenő döntés, valamint elemzések vizsgálata alapján megállapítható, hogy az ügyek alapkérdéseiben nem volt egyetértés a tagállamok között, amely egyre élesebb határvonalat húzott főként a régi és az új tagállamok egymáshoz való viszonyában. A legélesebben jelentkező kérdések a szociális dömping – amely kifejezetten a tagállamok eltérő munkabér szintjének és foglalkoztatási feltételeinek következménye –, a tagállamok szociális modelljeinek

⁹⁹ Hős Nikolett: A svéd munkaügyi bíróság Laval ügyben hozott döntése a szakszervezetek kártérítési felelősségével kapcsolatban. Pécsi Munkajogi Közlemények 2010/1, 97. o.

¹⁰⁰ Főszabály szerint Svédországban is tilos kollektív fellépést szervezni hatályban lévő kollektív szerződés módosítására vagy hatályon kívül való helyezésére, azonban az ún. Lex Britannia törvény alapján, a szakszervezetekre ez a tilalom nem vonatkozott, ha olyan külföldi vállalkozásokkal szemben léptek fel, amelyek Svédországban csak ideiglenesen végeztek tevékenységet. (Hős Nikolett, PMJK 2010/1, 96. o.)

¹⁰¹ Az ügy kártérítésre vonatkozó elemzéséről bővebben: Hős Nikolett, PMJK 2010/1, 95-104. o.

¹⁰² Kajtár Edit, Pécs 2011, 107. o.

¹⁰³ Kiss György: A „szabad mozgás” közösségi jogi pillére versus a munkavállalók kollektív fellépésének alapjoga, Pécsi Munkajogi Közlemények 2008/2, 53. o.

védelme, a növekvő szakszervezeti aktivitás kezelése a Közösség belső területén, valamint a kollektív munkajogi rendszerek tárgykörében jelentkeztek, amelyek aztán egyetlen döntő kérdésbe fonódtak össze: „mit és hogyan tehet az EU a gazdasági hatalom túlsúlyával szemben”¹⁰⁴?

Kiss György rámutatott arra is, hogy a két döntés az alapjogok kollíziójával összefüggő elbizonytalanodás folyamatának jelentette a kezdetét, ahol nem a gazdasági és szociális alapjogok kollíziója jelentette a problémát, hanem azok eltérő szintje. Az vitathatatlan, hogy a kollektív fellépés joga egyetemes és általánosan elismert alapjog, ezért amíg a hozzá hasonló szintű gazdasági jogokkal került összeütközésbe, az így kialakult konfliktust különböző eszközök alkalmazásával fel lehetett oldani. A Viking és Laval ügyekben azonban a Közösség által meghatározott és elismert gazdasági célú alapszabadságok ütköztek a kollektív fellépés jogával, amely ebben a kontextusban már jóval összetettebb problémákat vetett fel, nem beszélve a kollektív szerződés regulatív funkciójából, jogi természetéből eredő problémákról. Mindezek fényében a professzor arra a meggyőződésre jutott, hogy a jövő munkajoga számára az ezekre a kérdésekre adandó válasz jelenti a legnagyobb kihívást.¹⁰⁵

A döntések meghozatala után két évvel, 2009-ben a Lisszaboni Szerződéssel kötelező jogi erőre emelkedett az Alapjogi Karta és ezáltal - ahogy az arról szóló fejezetben is említettük - már nem lehet azt kijelenteni, hogy az alapjogok és alapszabadságok között hierarchikus viszony van. Ennek ellenére azonban, meggyőződéssel állíthatjuk, hogy a Viking és Laval ügyekben ma sem születne eltérő jellegű döntés, csupán a jogi megközelítés lenne más. Ugyanis az Európai Unió – függetlenül attól, hogy a szociális politikát kiemelkedő jelentőségűnek deklarálta – ma is elsősorban gazdasági érdekközösség. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a határon átnyúló szolgáltatások kapcsán felmerülő problémák (pl. a szociális dömping és az ellene folytatott küzdelem, különösen a kollektív szereplők és akcióik tekintetében) egységes, uniós jogi szabályozás útján történő kezelése ma sem célja és érdeke a közösségi politikának.

3. A nemzetközi és az uniós sztrájkkoncepció ütközése

Mint láthattuk, az alapvető jogok közösségi szintű szabályozásának eredendő forrásai a nemzetközi szerződések, így a sztrájk, illetve kollektív fellépések jogának nemzetközi és uniós szabályozása több szállal kötődnek egymáshoz. Az Európai Unió Bírósága rendszeresen hivatkozik az ILO normáira és gyakorlatára, valamint az Európa Tanács jogforrásaira és gyakorlatára, a sztrájkhoz való jog megítélése mégsem problémamentes e szereplők között.

A nemzetközi és az uniós sztrájkfelfogás közötti különbség talán az elhíresült BALPA-esettel¹⁰⁶ szemléltethető legjobban. Az eset olyan nagy vitát váltott ki, hogy annak részleteit mind az Európa Tanács, mind az ILO vizsgálta.

¹⁰⁴ idézett rész: Kiss György, PMJK 2008/2, 75.o.

¹⁰⁵ Kiss György, PMJK 2008/2, 77. o.

¹⁰⁶<http://www.cipd.co.uk/pm/peoplemanagement/b/weblog/archive/2013/01/29/bas-right-to-expand-its-business-versus-balpa-trade-unions-right-to-strike-2008-07.aspx> (letöltve: 2015.12.18.)

Az ügy apropóját szolgáltató konkrét eset 2008-ban kezdődött, amikor a Brit Légitársaság (British Airways, továbbiakban: BA) úgy döntött, hogy leányvállalatokat alapít más uniós tagállamokban a költségeinek csökkentése érdekében. Ezt megtudva, a Brit Pilóták Szövetsége (a továbbiakban: BALPA) tárgyalásokat kezdeményezett a BA-val a pilóták jövőbeni munkafeltételeiről és bérezéséről. A tárgyalások nem vezettek eredményre a légitársaság és a szakszervezet között, pedig még az angol közvetítő-és döntőbírói szolgálatot is bevonták a folyamatba. A sikertelenség következtében a BALPA úgy döntött, hogy sztrájkba kezd a BA-val szemben, azonban a légitársaság a brit bírósághoz fordult, amelyben ún. közbenső ítéletet kért arra hivatkozva, hogy a Viking és Laval ügyekben hozott EU Bírósági döntések alapján a BALPA akciója jogellenesnek minősülne.¹⁰⁷ Továbbá, a légitársaság a Római Szerződés 43.§-ra hivatkozva felső határ nélküli kártérítési szankciót helyezett kilátásba a BALPA részére, amennyiben a munkabeszüntetésre mégis sor kerül.

A BALPA mindezek hatására és félve a kedvezőtlen brit bírósági döntéstől, elállt a sztrájk kezdeményezésének szándékától, azonban panaszt nyújtott be az ILO illetékes Szakértői Bizottságához.

A panasz benyújtását követően, 2010 júniusában került az eset tárgyalásra a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 99. ülészakán.¹⁰⁸

A Szakértői Bizottság hangsúlyozta,¹⁰⁹ hogy „nem az a feladata, hogy az Európai Unió Bíróságának Viking és Laval ügyekben meghozott döntése helyességét vizsgálja, hanem azt kell vizsgálnia, hogy ezek a döntések milyen hatással vannak a nemzeti jogi szabályozásra, illetve a nemzeti jogi szabályozásra történő hatása közvetett módon alkalmas-e arra, hogy megakadályozza, illetve korlátozza a 87. sz. egyezmény alapján biztosított szabad egyesülési jog gyakorlását a munkavállalók számára.” Kiemelte a Bizottság azt is, hogy sem a sztrájkjog megengedett korlátozására vonatkozó álláspontjának kialakításakor, sem az erre vonatkozó gyakorlata során nem állítottak olyan korlátot a sztrájkjog gyakorlása elé, hogy annak arányban kell állnia az Unió által elfogadott letelepedési és szolgáltatásnyújtási szabadsággal. Csupán annyit, hogy bizonyos esetekben, a visszafordíthatatlan, illetve harmadik személyeknek okozott károk elkerülése érdekében a minimum szolgáltatás nyújtása megfontolandó, valamint ugyanezen esetekben – ha a feleknek nem sikerül megállapodniuk – a független szerv igénybevétele is szükséges.¹¹⁰

Megállapította a Bizottság, hogy az Egyesült Királyság a Viking és Laval ügyekben hozott döntést szem előtt tartva járt el, ezáltal azonban megszegte az ILO normákat. Ugyanígy kritikát fogalmazott meg az EU Bíróság felé is arra vonatkozóan, hogy a döntéseiben kifejtett indoklás és a mögötte húzódó felfogás - az egyezményben

¹⁰⁷ A két ügyben kimondta a bíróság, hogy az uniós joggal szemben a sztrájkjog korlátozás alá eshet, ha a kollektív akció hatására a munkáltató aránytalanul szenved el akadályoztatást a letelepedés-és szolgáltatásnyújtás alapvető szabadságának gyakorlásában.

¹⁰⁸http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf (letöltve: 2016.03.22.)

¹⁰⁹http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2314990 (letöltve: 2015.12.18.)

¹¹⁰In:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2314990 (letöltve: 2015.12.18.) 1994 General Survey on freedom of association and collective bargaining, paragraph 160.

megfogalmazottakkal szemben – a nemzeti gyakorlatokban a sztrájkjog jelentős korlátozását idézheti elő.

4. A nemzetközi és az uniós szabályozások megítélése

Az ILO jelentősége és érdeme, hogy a munkavállalói jogok területén - egyezményein keresztül - olyan standardokat dolgozott ki, amelyek nemzetközi szinten elfogadottak, illetve hatással voltak más nemzetközi dokumentumok tartalmára is. Előnyként értékelhető a szervezet tripartit felépítése, ugyanis a munkaügyi viták kezelése és a munkaharc a munkajognak eleve olyan területe, ahol a kormányoknak és a szociális partnereknek együtt kell működniük. Sajnos azonban a szervezet mérete és a tagállamainak nagy száma, illetve a tagállamok eltérő gazdasági, társadalmi, politikai berendezkedése jelentős számú és súlyú problémát is felvet. Gyakorta megfogalmazásra került, hogy az emberi jogi minimum standardokat, mint elvárás a tagállamoktól, gyakorlatilag megteremtették a szociális dömping kialakulását, illetve annak konzerválódását. Bírálatként éri a szervezetet az ellenőrzés gyengesége és a szankciók hiánya, a nem kötelező érvényű ajánlások – azok részletekbe menő kidolgozottsága ellenére – nem sok érdemi ráhatással bírnak a tagállami jogalkotásra. Nem kisebb probléma az sem, hogy az egyezmények kizárólag a tagállamokat kötelezik, így a nemzetközi, azaz a határon átnyúló jelenléttel rendelkező munkáltatók vonatkozásában az egyezményekben foglaltak betartásának ellenőrzése és a jogsértések szankcionálása gyakorlatilag lehetetlen. Az ILO szabályozási rendszere a sztrájkjogi szabályozás rendszerének nemzetközi szintjét jelenti, vagyis a sztrájkjal összefüggő szabályozási munkássága nem egyedülálló. Ennek következtében a különböző szinteken megjelenő szervezetekkel való viszonya bizonyos esetekben konfliktusokkal teli, így ennek kapcsán kijelenthető, hogy a sztrájk területén a regionális szintű Európa Tanáccsal a viszonya harmonikus, azonban az uniós sztrájkkoncepció tekintetében kifejezetten éles a szembenállás a szervezetek között.¹¹¹

Mint azt láthattuk, az Európai Unió sztrájkjogi szabályozása jelentős különbségeket hordoz az ILO, illetve az Európa Tanács szabályozásához képest, amelynek egyik legfőbb oka az EU megalakulásának céljában keresendő.

Újra hangsúlyozandó, hogy az EU elsősorban gazdasági célok és érdekek mentén jött létre, így a másik két szervezettel szemben a szociális jogok – bármennyire hangoztatják az ellenkezőjét – soha nem élveztek előnyt a gazdasági jogokkal szemben. Ezen állítást alátámasztják a tanulmányban bemutatott jogesetek is, amelyek kapcsán egyértelművé vált, hogy az uniós sztrájkkoncepció ugyan alapjogként, de az alapszabadságoknak alárendelt alapjogként ismeri el a sztrájkhoz való jogot. Komoly hiányosságként értékelhető a közösségi kompetencia hiánya a kollektív jogok, így a sztrájkjog tekintetében, hiszen pl. a globalizáció hatására kialakuló szociális dömping problematikáját a nemzeti szabályozások képtelenek feloldani. Annál is inkább, mivel az erre vonatkozó nemzeti szabályozási szuverenitás csak látszólag áll fenn. Az uniós jog elsőbbsége nem tűri meg, hogy a tagállamok azzal ellentétes gyakorlatot folytassanak, ennek következtében pedig kijelenthető, hogy a transznacionális

¹¹¹ Kajtár Edit, Pécs 2011, 113.o.

munkáltatók és munkavállalók közötti erőegyensúly megteremtése az EU szintjén nem tud megvalósulni, sőt a vállalkozások és áruk szabad mozgásának prioritása miatt inkább a munkáltatói oldal javára billen.

Jelentős dilemmát vet fel az is, hogy az adott sztrájkok megítélésének kérdésében a tagállamok nem azonos instrukciót kell, hogy kövessenek. Míg az ILO és az ET az alapjogként való védelmet hangsúlyozza, az Unió az alapszabadságoknak való alárendelést emeli ki. Ennek következtében a sztrájkok megítélése egyáltalán nem könnyű feladat. Nem beszélve arról, hogy az Európai Unió Bírósága nem az alapjogok védelmére szolgál, és az Alapszerződések által szigorú keretek közé szorított intézmény. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy védelmeznie kell az uniós alapszabadságokat és nem tartozik a hatáskörébe a sztrájk szabályozása.

Ugyanakkor az uniós sztrájkfelfogás mentén megszülető döntések nem csak a nemzetközi koncepcióval kerülnek szembe, hanem az EU saját maga által megalkotott szociális modelljével is, amely a gazdasági fejlődés mellett egyenrangú tényezőként jelöli meg a szociális fejlődést, és amely modellnek leglényegesebb elemeit a szolidaritás, a szervezkedés szabadsága és a sztrájkjog védelme képezik. Nehéz eldönteni, hogy melyik irány a jó, hiszen az ILO és az Európai Tanács szabályozásainak előnye a részletes kidolgozottságban rejlik, míg az EU javára a hatékony szankciórendszer írható. Talán mindenki részéről elfogadható az a vélemény, hogy az igazság valahol a kettő között található.