

SZTRÁJKJOGI MŰHELYVITA II.

Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa Hivatalának szervezésében 2008. december 12. napján sztrájkjogi műhelyvitára került sor, amelynek keretében több előadás is elhangzott. Az előadások egy részét 2009. évi első lapszámunkban adtuk közre, a továbbiakat alább közöljük.

Berke Gyula – Kiss György

A sztrájkjog szabályozásának lehetőségei a közszolgáltatások területén

Bevezetés

A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztv.) az elmúlt időszakban többször került az érdeklődés középpontjába. A szakmai elemző és a laikus szemlélő számára is olybá tűnt, hogy a törvény tartalma részben legalábbis vitatható, illetve maga a jogszabály is oly időszakban készült, amikor a jogalkotó bizonyos tényállásokat még nem vehetett figyelembe, a nemzetközi tapasztalatok elemzése pedig akkor nem sok gyakorlati eredménnyel járt. Ennek ellenére – nem egyszer a szociális partnerek, illetve a sztrájkban résztvevők toleranciájának, kompromisszumkészségének köszönhetően – az Sztv. sokáig látszólag megfelelően funkcionált. Napjainkban azonban bebizonyosodott, hogy az íratlan szabályok be nem tartása, a rendelkezések hiányára hivatkozással indított kollektív fellépések mintegy légüres térbe helyezték a törvényt. A tanulmány tárgya a sztrájkjog gyakorlása a közszolgáltatások területén, elsősorban az energiaellátás különböző szerkoraiban. Tapasztalatunk szerint, annak ellenére, hogy a közszolgáltatások rendkívül heterogének, bizonyos általános elvek és követelmények rögzíthetők. A tanulmány a javaslatok kimunkálása során jelentős mértékben támaszkodott néhány – a munkajog fejlődését jelentősen befolyásoló – külföldi ország jogalkotásának és jogalkalmazásának elemzésére.

I. A sztrájkjog szabályozása az olasz jogban, különös tekintettel meghatározott szolgáltatások teljesítése érdekében történő korlátozásokra

a) Olaszországban a munkaharcra, és ezen belül a sztrájkra vonatkozó szabályozásnak régi gyakorlata és alaposan kimunkált, összetett jogi szabályozása van. Ennek egyik oka a hatvanas évek gazdasági és társadalmi mozgásában keresendő, ugyanis ebben az időszakban – különösen 1968-ban – a korábbihoz képest példátlan mértéket öltöttek a munkabeszüntetések, nem volt ritka az ágazatokat átfogó sztrájk, amely hatott a nemzetgazdaság egészére.

A jogi szabályozás és a jogalkalmazás alapja az olasz alkotmány 40. cikkelye. Ennek értelmében „a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni.” Ezt a normát a kommentárok az alkotmány 3. cikkely sokat vitatott (2) bekezdéséhez kötik. Ez arról rendelkezik, hogy „a Köztársaság feladata, hogy megszüntesse azokat a gazdasági és társadalmi akadályokat, amelyek lényegesen korlátozva az állampolgárok egyenlőségét és szabadságát, meggátolják a személyiség kiteljesedését, és minden munkavállaló részvételét az ország politikai, gazdasági és társadalmi életében. A sztrájkhoz való jog ebből következően – meghatározott feltételek fennállása esetén, és bizonyos korlátozásokkal – része, illetve eszköze az alkotmányban említett akadályok elhárításának. Az alkotmány hivatkozott cikkelyére is alapítva határoz az olasz alkotmánybíróság az adott sztrájk jogszerűsége kérdésében.

Az 1947-ben megalkotott alkotmánynak köszönhető a sztrájk tekintetében hozott első alkotmánybírósági határozat is, amely az 1930. évben kibocsátott büntető törvénykönyv 330. §-át alkotmányellenesnek nyilvánította (sentenza 123-123/1962). Ez a cikkely két évtől terjedő szabadságvesztéssel sújtotta azokat a munkavállalókat (háromnál több munkavállaló esetében), akik önkényesen abbahagyták a munkát olyan közjogi jogállású munkáltatónál, amelynek tevékenysége közszolgáltatásnak minősült, illetve abban az esetben is, ha a munkáltató magánmunkáltató volt, de közszolgáltatást végzett. Az alkotmánybíróság hivatkozott határozatai ugyan alkotmányellenesnek minősítették ezt a büntetőjogi normát, ugyanakkor kimondták a sztrájk általános korlátozásaként a közérdek – mint általánosan elismert magasabb érdek – veszélyeztetésének tilalmát, immár az alkotmányból levezetve. A határozatok ráadásul meghatároztak néhány munkavállalói kategóriát, amelyeknek nem volt joga a sztrájkhoz az említett ok miatt. Ez az alkotmánybírósági álláspont ugyan széles körben váltott ki kritikát mind a társadalomban, mint a tudományos életben, azonban a jogalkalmazás követte az alkotmánybíróság felfogását.

Az említett határozatok ambivalens megítélése is hozzájárulhatott az alkotmánybíróság két 1969-ben hozott határozatához (sentenza 31, 84/1969), amelyekben a testület annyiban módosította korábbi álláspontját, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén elismerte a közszolgáltatásban foglalkoztatottak sztrájkhoz való jogát, pontosította a közérdek védelmének követelményeit, és ezzel együtt teret adott az ún. gazdaságpolitikai sztrájk lehetőségének.¹

Az alkotmánybíróság 1969. évi óvatos nyitása előtt és azt követően a jogalkotás is utalt közvetetten a sztrájk jogkövetkezményeire. Az egyéni munkajogviszony felmondással történő megszüntetéséről szóló 1966. évi 604. számú törvény 4. §-a diszkriminatív felmondásnak minősítette, ha a munkáltató azért szünteti meg a munkavállaló munkajogviszonyát,

¹ Egyes speciális területeken is felmerült a sztrájk és a közérdek sajátos összefüggése. Így például az 1942. évi hajózásról szóló törvény a munkabeszüntetést egyszerűen zendülésnek minősítette büntetőjogi szempontból. Ezzel kapcsolatban lásd: sentenza 124/1962. Az alkotmánybíróság határozatát csak részben követve, a rendes bíróságok a hajózási alkalmazottak sztrájkhoz való jogát nem tagadták meg teljességgel, hanem fokozatosan kialakították azokat a körülményeket, amelyeket nem veszélyeztethet a munkabeszüntetés.

mert részt vett a szakszervezet valamely megmozdulásában, és e körben magától értetődőnek tekintették a sztrájkban való részvételt is. A sztrájkhoz való jog még markánsabban jelent meg az ún. munkavállalói statútumnak nevezett 1970. évi 300. számú törvény 14-15., valamint 28. §-ában. A 28. § egyenesen megtiltotta a munkáltatónak a sztrájkoló munkavállaló kívülről történő pótlásának lehetőségét. Ha ez mégis megtörtént, illegális szakszervezet-ellenes tevékenységnek minősült, súlyos kártérítési következménnyel. A sztrájkjog elismerésének fontos állomása volt az olasz alkotmánybíróság 1976. évi döntése (sentenza 222/1976), amelynek értelmében egy adott sztrájk jogszerűségét minden konkrét esetben, az összes körülmények figyelembevételével kell megítélni.

b) A sztrájkhoz való jog és a közszolgáltatások összefüggéseit átfogóan először az 1990. évi 146. számú törvény szabályozta.² A törvény a 2000. évi 83. törvény által jelentős módosításon ment keresztül. A jogi szabályozás elvei és tartalmának lényege az alábbiakban foglalhatók össze.

- A jogalkotó szándéka az volt, hogy egyensúlyt teremtsen a sztrájkhoz való jog és a közszolgáltatások folyamatossága között. Másképpen megfogalmazva – a korábbi felfogástól eltérően – nem az a cél, hogy (bizonyos szükséges kivételektől eltekintve) bármely foglalkoztatotti kategóriát megfosszon a sztrájkhoz való jogtól, hanem az, hogy a sztrájkjog gyakorlása közben is biztosítsa az alapvető közszolgáltatások minimális mértékét.

- A törvény a kollektív szerződésekre bízta az egyes közszolgáltatási ágazatokban a sztrájk részletes szabályainak kidolgozását. Ide tartozik különösen az energia, a közlekedés, az egészségügy, a közoktatás és a telekommunikáció.³

- Amennyiben, és addig, amíg a felek nem egyeznek meg a minimális szolgáltatás mértékében az említett közszolgáltatások területén, addig az egyes szektorokra kialakított ún. önszabályozó kódexek rendelkezéseit kell elkészíteni (részletesen lásd alább).

- Amennyiben vita merül fel a munkáltató (munkaadói szövetség) és a szakszervezet között az elégséges szolgáltatás mértéke tekintetében, úgy a szakértőkből álló Garancia Bizottság (Commissione di Garanzia) hivatott megállapítani, hogy a felek általi megállapodásban meghatározott minimális szolgáltatások megfelelnek-e az adott közszolgáltatási szektor követelményeinek. A Bizottság megállapodás hiányában arra is jogosult, hogy átmeneti minimális szolgáltatási szabályokat határozzon meg, amelyeket a feleknek addig kell követniük, ameddig meg nem állapodnak (részletesen lásd alább).

- A jogalkotó a kollektív szerződésekre bízta a tárgyalások (egyeztetés) részletes szabályozását, az egyeztetést követő ún. „lehülési idő” meghatározását.

- A törvény rögzíti, hogy a sztrájk kezdő időpontját 10 nappal korábban be kell jelenteni; a felek vagy a szakszervezetek ún. önszabályozó kódexei ennél hosszabb időt is meghatározhatnak.

² Legge 12 giugno 1990 n. 146. Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge.

³ Mivel Olaszországban a kollektív megállapodásoknak hálózata alakult ki, az ún. ágazati, illetve mezo-szintű megállapodások meghatározó szerepet játszanak. Jó példa az ENEL és az olasz szakszervezetek között 1991. novemberében megkötött megállapodás. Ld. erről Fairbrother, P. et al. 2002: Il diritto di sciopero nel settore dell'energia elettrica nell'Unione Europea.

– A jogalkotó azt is megköveteli, hogy a szakszervezet adjon tájékoztatást a sztrájk tervezett lefolyásáról, különösen a helyszínekről és a munkabeszüntetések időpontjáról, hogy az ún. forgósztrájk (sciopero scacchiera) által okozott nagyobb kockázatot legalább is csökkenteni lehessen.

c) Az olasz jogban a közszolgáltatások területén, a minimális szolgáltatások tekintetében jelentős szerepe van az ún. önszabályozó (belső) szakszervezeti kódexeknek (szabályzatoknak). Ilyen jellegű belső szabályzatok megalkotását maga a törvény írja elő. A szakszervezeti szövetségek a sztrájk meghirdetése előtt megfelelő tervet készítenek, amely tartalmazza általában a sztrájkok alatt tanúsítandó magatartásokat, bejelentési köteleességet, valamint a feltétlenül szükséges szolgáltatások mértékét. A szakszervezet a tervezetet megvitatja az egyes szerveivel (horizontális és vertikális irányú egyeztetés). A tervezetet megvitatják a fogyasztók képviselőivel is, és amennyiben nincs egyetértés, a szakszervezetnek egy részletesebb tervet kell összeállítania, amelynek egyik lényeges eleme a fogyasztók (felhasználók) előzetes tájékoztatásának módszere, illetve a sztrájk folyamatában meghozott döntésekről való tájékoztatás módszere és időpontja. Ez az intézmény többnyire hatékonyan működik, képes megelőzni a későbbi nagyobb konfliktusokat, azonban hatékonyságát lerontja az a körülmény, hogy a nem tag szakszervezetekre kiterjedő hatálya e szabályzatoknak nincs. A jogalkotó ezért megkísérelte az önkéntes szabályzatok nagyobb hatékonysága érdekében az erőteljesebb ellenőrzés bevezetését.

d) E kontroll talán legfontosabb intézménye a Garancia Bizottság, amely jelenleg 9 tagból áll. Tagjai között megtalálhatók az alkotmányjog, a munkajog és a munkaügyi kapcsolatok területének reprezentánsai. A tagok kiválasztásának meghatározásakor a jogalkotó igyekezett a szakmai szempontokat és a függetlenséget előtérbe állítani. A Képviselőház általi jelölést és a Szenátus megerősítését követően a tagokat a Köztársaság elnöke nevezi ki. Tagjai között nem lehetnek sem állami alkalmazottak (tisztviselők), sem munkaadói, illetőleg szakszervezethez kötődő képviselők. A Bizottság hatásköre az 1990. évi 146. törvény 2000. évi módosítása során erősödött. A Bizottság kiértékeli a belső szabályzatokat, illetve a szakszervezet és a munkáltató közötti megállapodásokat, és dönt ezek megalapozottságáról. Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a felek megállapodása nem védi kellően a fogyasztók, felhasználók érdekeit, a felek számára javaslatot dolgoz ki. Ha a szociális partnerek ezt a javaslatot nem fogadják el, illetve továbbra sem képesek a korábbiól eltérő megállapodást kötni, a Bizottság ideiglenesen meghatározza a minimális szolgáltatás mértékét, amelyet a felek mindaddig kötelesek betartani, amíg megfelelő megállapodást kötnek.

A Garancia Bizottság mindezekon kívül meghatározta azt az általános követelmény-rendszert, amelyet az ideiglenesen rögzített minimális szolgáltatásoknál a feleknek figyelembe kell venniük. Ennek vannak kvantitatív és kvalitatív elemei, amelyeket az egyes ágazatokra lebontva alkalmaznak.⁴ Általánosságban a szolgáltatás 50% százalékát nem

⁴ Így például a légit közlekedésben különbség van a belföldi járatok között, ha Olaszország valamely szigete a desztináció, ugyanígy a közlekedés és az oktatás összekapcsolása is meghatározott korlátozással jár, amennyiben figyelemmel kell lenni az iskolai nap kezdetére és végére, hasonlóképpen az egészségügyben is rögzítettek a szükséges szolgáltatások.

kell meghaladnia a minimális szolgáltatásnak, és a munkavállalói létszámnak sem kell túllépnie a szokásos létszám egyharmadát.

A Garancia Bizottság hatásköre ugyan erősödött a 2000. évben bevezetett módosítások által, de a gyakorlat azt mutatja, hogy mindennek ellenére elég gyakoriak a nem bejelentett, nem vagy nem kellően előkészített sztrájkok. Ezeket a jogalkotó a jogellenes sztrájk jogkövetkezményeinek súlyosításával próbálta visszaszorítani.

II. Az angol jog megközelítése és az essential services problematikája

a) Az angol jogrendszerben a sztrájk (illetve általában az industrial action) elhelyezése és megítélése rendkívül ambivalens. Ennek az intézménynek a megközelítése már önmagában azért is nehéz, mert a sztrájkjogra vonatkozó valamennyi nemzetközi dokumentum ellenére az angol jogban a sztrájkra a common law és a legislation egyaránt hat. E kettős hatás egymáshoz való viszonyát akként lehet jellemezni, hogy ami általában jogellenesnek minősül a common law szerint, immunitást élvez meghatározott feltételek fennállása esetén a jogalkotás részéről. A common law rendszerében négy tényállás jöhet szóba, amely megvalósíthatja a tort-ért való felelőséget (liability in tort), úgymint

- a szerződés megszegése (breach of contract);
- a megfélemlítés (intimidation);
- a kereskedelem vagy az üzletmenet megzavarása jogellenes szándékkal (interference with trade or business by unlawful means);
- (jogellenes) összebeszélés, szerveződés (conspiracy).

Mindazonáltal a common law megközelítése és logikája korántsem felesleges témánk szempontjából. A common law ugyanis azért alakította ki az economic torts ideáját, hogy általa a gazdaságot és a piac alapú megélhetési forrásokat támogassa. Az economic torts korai alapvető elve az volt, hogy a mástól eredő sérelem okozására irányuló szándék (illetve cselekedet), összekapcsolt legyen valamilyen jogellenes magatartással, amennyiben összeütközésbe kerül egy szerződés jogosultjának azzal a korábbi igényével, amely arra irányul, hogy a szerződést a másik fél teljesítse.⁵ Az economic torts tartalmát a jogalkalmazás alakította és fejlesztette lépésről lépésre. Az ebben a tényállási körben alkalmazható felelőséget ugyanakkor rendkívül nehezen lehetett valamiféle koherens rendszerbe foglalni, mert néhány ebben a tárgyban született korábbi meghatározó határozat nem szólt az állítólagos tort átmeneti jellege miatti hagyományos jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségeiről. Lényeges tehát, hogy a sztrájk, illetve általában az industrial action abban különbözött a common law hagyományosan elfogadott szerződésszegéseitől, hogy ezek a fellépések éppen nem a szerződés tartós, illetve végleges megszegésére irányultak. A briteknek a common law alapján meghozott döntéseknek egy másik nehézséggel is szembe kellett nézniük, nevezetesen az egyes tényállások között meglévő alapvető, lényegi eltérésekkel.

⁵ Lásd a korabeli esetjogról *Allen v Flood* [1898] AC 1, HL.

b) Mindebből következően az industrial action területén óhatatlanul előtérbe került a legislation szerepének erősítése, különös tekintettel a common law és az ún. statutory immunity intézményének az összehangolása. Ebben a nagyszabású munkában két törvényjátszott meghatározó szerepet: a Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act (1992), valamint a Trade Union Reform and Employment Rights Act (1993). Az utóbbi az előbbi törvényt több helyen pontosította és szigorította. A statutory right of action kiindulási alapja változatlanul a common law eszméjében gyökerező felelősségi rendszer. A jogi szabályozás ezt a TULR(C)RA 20. cikkelyében rögzíti, hogy a trade union felel minden olyan személy jogellenes magatartása miatt, akinek tényleges vagy hallgatóságos felhatalmazása van eljárni a szakszervezet nevében, függetlenül attól, hogy az érintett személy az adott munkáltatóval vagy munkáltatókkal munkajogviszonyban áll. Ez a rendelkezés több szempontból is kiemelkedően fontos. Az alapállás tehát az, mint a common law eredeti felfogásában: ha valaki a szakszervezet nevében és helyett eljár, illetve olyan személynek tünteti fel magát, mint akinek felhatalmazása van eljárni, a szakszervezet felel, ha az illető személy az adott munkaszerződések megszegésére buzdít, megfélemlíti a munkavállalókat, megzavarja a munkáltató működését, vagy a felsorolt célok elérésére szervezkedik.

Erre az immár jogszabályban rögzített tényállásra épül fel az immunitás intézménye (torts which are immunity). A TULR(C)RA 219. cikkelye tartalmazza az alaptényállást. Ennek értelmében a mentességnek két feltétele van:

- csak a 219. cikkely (1) bekezdésben meghatározott cselekmények élveznek mentességet;
- csak a 219. cikkel (1) bekezdés a) és b) pontjaiban rögzített kereten belül maradó magatartások élveznek mentességet.

Mielőtt ezt a két feltételt alaposabban elemeznénk, azokat a tényállásokat szükséges felsorolni, amelyek eleve kizárják a szakszervezetek felelősség alóli mentességét. Ezek az alábbiak:

- az akció jogellenes sztrájkör-állításra (unlawful picketing) irányul;
- az akció célja a szakszervezeti tagság rákényszerítése valakit;
- az akció célja a munkáltatóra történő nyomásgyakorlás abból a célból, hogy egy korábbi jogellenes sztrájk miatt elbocsátott munkavállalókat vegyen vissza;
- az akció jogellenes ún. másodlagos akció (secondary action);
- ha az akció célja az, hogy a munkáltató csak egy meghatározott szakszervezetet ismerjen el, vagy meghatározott szakszervezetet ne ismerjen el;
- a szakszervezet az adott akció előtt nem tett eleget a tagok előzetes megszavaztatására és a munkáltató előzetes tájékoztatására vonatkozó kötelességeinek (statutory ballot and notice to employer).

c) Ezek a kizáró okok tehát azért lényegesek (és közülük különösen az utolsóként rögzített feltétel), mert bármelyik eleve lehetetlenné teszi az immunitás megszerzését, azaz magának az industrial action-nak az elismerését.

Ami a TULR(C)RA 219. cikkely (1) bekezdését illeti, a tényállások az alábbiak:

- a munkavállaló(k), illetve a szakszervezet akciója csak a trade dispute
- tervezésére vagy előmozdítására (contemplation or furtherance) vonatkozzon.

Ebből a meghatározásból adódóan alapvető jelentőségű a trade dispute fogalma. A definíciót a TULR(C)RA 244. cikkely (1) bekezdése tartalmazza. Ennek értelmében trade dispute-nak minősül a munkavállalók és a munkáltató közötti vita, amely az alábbiakban felsorolt tárgykörök közül egyre vagy többre vonatkozik, akár részben, akár egészben:

- a foglalkoztatás feltételei, beleértve a pszichikai követelményrendszereket is;
- foglalkoztatásra vagy nem foglalkoztatásra, a munkajogviszony megszüntetésére vagy szüneteltetésére irányuló kötelezettségvállalás a munkáltató részéről bizonyos körülmények fennállása esetén;
- munkával történő ellátásra vagy folyamatos foglalkoztatásra irányuló kötelezettség vállalása a munkavállalók vagy azok egy meghatározott csoportja tekintetében;
- a belső magatartási, illetve fegyelmi ügyek;
- a szakszervezeti tagság vagy nem-tagság tekintetében, ha a munkáltató valamilyen megkülönböztetést alkalmaz a munkavállalók között;
- a szakszervezeti tisztségviselők számára biztosítandó valamely kedvezmény;
- a szakszervezettel való konzultációs, illetve tájékoztatási kötelezettség.

Ezzel a felsorolással összefüggésben hangsúlyozzuk, hogy az angol jog értelmében nem csupán a munkaszerződéssel alkalmazott employee tartozik ebbe a körbe, hanem az ún. worker is, azaz mindazok, akik ugyan nem munkaszerződés alapján, hanem esetleg egyéb munkavégzésre irányuló magánjogi szerződés alapján teljesítenek rendszeresen és személyesen a munkáltatónak (megrendelőnek).⁶ Lényeges továbbá, hogy azok a munkavállalók is ebbe a körbe tartoznak, akinek a munkáltató már felmondott, de a vita időpontjában a munkajogviszonyuk még nem szűnt meg.

A felsorolás még egy szempontból jelentős. A jogalkalmazás általában szorosan értelmezi a trade dispute jogszabályban meghatározott körét, ezt veszi alapul a politikai sztrájktól való elhatárolásnál is, amely nem részesül immunitásban. A probléma azonban éppen abban a tekintetben váltott ki éles vitát, hogy a közsférában foglalkoztatottak milyen jellegű követeléseik tartoznak a trade dispute körébe. Általánosságban rögzíthető, hogy az állam természetesen megjelenhet munkáltatóként és a felsorolt körbe tartozó esetekben nem hivatkozhat az immunitás megvonására. Érdekesen alakul az állam, mint gazdálkodó jogállása a privatizáció esetében. A bíróságok ez idő szerint uralkodó álláspontja értelmében ez kívül esik a trade dispute tartalmi körén, és adott esetben elutasította a szakszervezet érvelését.⁷

⁶ Ez a probléma szerves összefüggésben van az álvállalkozás, a színlelt szerződések, és általában az ún. *semi dependent person* jogállásának problematikájával. Ld. erről részletesen Davidov, Guy: *Who is a Worker?* *Industrial Law Journal*, Vol. 34, 2005, 57 – 71.; Freedland, Mark: *Personal Employment Contract*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 560.

⁷ Ld. ezzel kapcsolatban a *Mercury Communications Ltd v Scott-Garner and the POEU* [1983] IRLR 494, CA ügyet. Az állam, illetve az önkormányzatok munkáltatói minőségére ld. az *Associated British Ports Ltd v TWGU* [1989] IRLR 291, ChD ügyet.

d) Az immunitást kizáró okok közül kettő részletesebb tárgyalása indokolt, ugyanis közvetve kapcsolódik szűkebb témánkhoz, nevezetesen a közszolgáltatások területén lehetséges sztrájk problematikájához. Az egyik az ún. secondary action, a másik a ballot intézménye.

A secondary action (vagy egyáltalán megállapodás az ilyen jellegű fellépésben) tulajdonképpen - az egyes részleteket mellőzve, de lényegében - hasonlít a magyar jogban is ismert szolidaritási, vagy szimpátia (támogató) sztrájk intézményéhez. A TULR(C)RA 219. cikkely (1) bekezdésének tartalma a vállalkozások elkülönítésének elvére (enterprise confinement) épül, továbbá arra a felfogásra, hogy a sztrájk munkáltatói szinten jogszerű. Ez utóbbihoz annyi megjegyzés kívánkozik, hogy ez a követelmény a szakszervezetek részéről könnyűszerrel teljesíthető, hiszen adott esetben egy ágazatot vagy szakmát érintő sztrájk az egyes munkáltatók szintjén meghirdetett és végrehajtott sztrájkként is felfogható. A secondary industrial action alapgondolata egyébiránt az, hogy olyan munkáltató ellen ne irányuljon sztrájk, aki nem alanya a trade dispute-nak.

A ballot intézménye meghatározó jelentőségű az angol kollektív munkajogban. Annak ellenére, hogy a kifejezett törvényi szabályozását a TULR(C)RA 226 – 235. cikkelye vezette be, korábban is ismert és alkalmazott volt. Fontosságát mi sem mutatja jobban, minthogy a Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993-ban az egy évvel korábbi szabályt kiegészítette, és 1999-ben az Employer Relations Act is pontosításokat tett hozzá az intézmény normaanyagához. A ballot lényege szerint nem más, mint a munkavállalók megkérdezése szavazás útján a tervezett sztrájk szervezése előtt, amelynek eredményét egy független szerv (testület vagy természetes személy) ellenőrzi és hitelesíti, amennyiben ötvennél több munkavállaló adta le szavazatát. A szavazás elmaradásának jogkövetkezményei azonban ambivalensek. Sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazás nem mondja ki egyértelműen, hogy a sztrájk jogellenes, csupán azt, hogy a szakszervezet nem mentesül a tort alóli felelősség alól. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a gyakorlatban ez a tényállás viszonylag ritkán fordul elő. Erre utal a Code of Practice on Industrial Action Ballots and Notice to Employers, amelyet 1990-ben alkottak meg és 1991-ben, 1995-ben, valamint 2000-ben vizsgáltak felül.⁸

A ballot lebonyolítását követően a független szavazatszámoló és ellenőr jelentést készít (independent scrutineer's report),⁹ amelyet követően történik meg a munkaadó tájékoztatása és értesítése. A tájékoztatás tartalmazza a szavazás eredményét, valamint amennyiben a szakszervezet úgy dönt, hogy a korábbi tárgyalások eredménytelensége miatt és az erős támogatottság alapján megkezdje a sztrájkot, a munkáltatót értesítenie kell a sztrájk okáról, annak lehetséges menetéről, terjedelméről. Ennek az értesítésnek a sztrájk megkezdése előtt legalább 7 nappal meg kell történnie. Megjegyezzük, hogy a felek az esetek döntő többségében komolyan veszik a tájékoztatási és az értesítési köte-

⁸ Ez a módszertani kódex, a hasonló szabályozásokkal egyetemben nem minősül jogi normának, azonban a ballot intézménye teljességgel reá épül.

⁹ Ennek részletes leírását lásd Morris, Gillian – Archer Timothy: *Collective Labour Law*. Oxford, Hart Publishing, 2000.

lesség betartását, ami azzal is jellemezhető, hogy a szavazás szervezését általában a sztrájk megkezdése előtt négy héttel elindítják.

A munkáltató tájékoztatása és értesítése ugyan megalapozza az immunitás formális feltételeit, de nem biztos, hogy a készülődő sztrájk megfelel a tartalmi követelményeknek. A munkáltató védelme szempontjából alapvető jelentőségű a magánjogi jogorvoslat lehetősége. A munkáltató átmeneti vizsgálatot, illetve közbenső intézkedést (interim injunction) kérhet a bíróságtól, amennyiben álláspontja szerint a sztrájk nem felel meg az említett feltételeknek, és ezáltal jogellenesen kárt okozna üzletmenetében. A bíróságnak a kérelem elbírálása tekintetében széleskörű mérlegelési jogköre van.¹⁰ A kérelmező munkáltatónak kellő alapossággal kell alátámasztania kérelmét, ennek hiányában a bíróság nem tárgyalja azt. Amennyiben a bíróság tárgyalja a kérelmet és megállapítja annak alaposságát, rögzíti a szakszervezet tort felelősségét, és általában pénzbüntetést szab ki. Nyilvánvaló azonban, hogy a szakszervezet szerződésszegésének megállapítása, illetve az immunitástól való elesés jóval nagyobb visszatartó erőt jelent.¹¹

e) A közszolgáltatások területén az angol jog is ismeri az ún. essential services fogalmát, megközelítése azonban jelentősen különbözik azon országokétól, amelyek ezt a problémát átfogó, vagy legalábbis általános szabályozásban részesítették. Talán elsősorban tradicionális okok miatt az angol jogi szemlélet mind a mai napig egyes munkavállalói csoportokban, illetve egyes konkrét területekben gondolkodott.¹² A kezdetek az 1919. évi Police Act megalkotásáig nyúlnak vissza, amely megtiltotta a rendőrök érdekvédelmi szervezeteinek a kollektív fellépés gyakorlásának jogát. Ehhez kapcsolódott az 1934. évi Incitement to Disaffection Act, amely megerősítette ezt a megközelítést és kiterjesztette a tilalmat egyes további munkavállalói kategóriákra. Egyebek mellett a kereskedelmi hajózás területén foglalkoztatottak ilyen jellegű akciókban való részvételének elbírálását egyenesen a katonai törvényszék hatáskörébe sorolta.

A tilalmak sorában a mai szabályozási koncepcióra is ható restrikciónak a posta alkalmazottaira terjedt ki. Annak ellenére, hogy az idők folyamán a Royal Mail-ra vonatkozó törvényekben megfogalmazott szigorú büntetéseket az egyes postás-sztrájkok esetében valójában soha nem alkalmazták, az ezen a területen meglévő korlátozások szolgáltak alapul az 1984. évi Telecommunications Act és az 1985. évi Interception of Communications Act számára.

A vázolt képet egy ebből a szempontból rendkívül fontos törvény foglalja keretbe, nevezetesen az 1920. évi Emergency Act. E törvény felhatalmazást adott a mindenkori kormánynak arra, hogy proklamálja a szükséghelyzetet, és tegye meg a megfelelő intézkedéseket a közösség létét fenyegető veszély elhárítása érdekében (to secure the essentials of life to the community). Ebbe a körbe tartozott különösen az élelmiszer, a víz, az olaj,

¹⁰ Lásd Civil Procedure Rules 25.2.

¹¹ Az interim, illetve interlocutory injunction egyik híres esete volt az *American Cyanamid Co v Ethicon Ltd* [1975] A11 ER 504 at 510, HL

¹² Lásd részletesen Morris, Gillian: *Industrial Action in Essential Services: The New Law*. *Industrial Law Journal*, 1991/2, 89 – 101.

az elektromos áram, és egyáltalán az energia területén bekövetkező ellátási vagy elosztási zavarok elhárítása. A törvényt 1964-ben újraalkották, és egyes területeken foglalkoztatottakat abban az esetben is munkára, illetve készenlétre köteleztek, ha nem kellett kimondani a szükséghelyzet veszélyét.¹³

Az essential services és a sztrájkjog vonatkozásában az egyik legjelentősebb fejlemény az energetikai ágazatban az áram- és a vízszolgáltatás privatizációjával függött össze. A kormány ugyanis rendkívül széleskörű felhatalmazást adott az ágazat, illetve az egyes társaságok felső vezetőinek, hogy biztosítsák a fogyasztók megfelelő ellátását.¹⁴ Jó példa erre a többi ágazat számára is például szolgáló Telecommunications Act 18. cikkelye, amely felhatalmazást ad az ágazat legfelsőbb vezetőjének végrehajtási rendelet kibocsátására, amelynek betartása az adott (szolgáltatási) licenc elnyerésének alapvető feltétele. Azon túl, hogy a feleknek meg kell egyezniük a szükséges szolgáltatásban, a munkáltató keze annyiban kötött, hogy tevékenysége gyakorlásának elvesztésével járhat az ágazati szabályzatban leírt szükséges szolgáltatás be nem tartása. Az a munkáltató, aki egy adott sztrájk miatt nem képes teljesíteni, köteles kárigényét érvényesíteni, és ezt a lehetőséget a törvény biztosítja a fogyasztó számára is.

Ezzel a megoldással összefüggésben többen annak a véleményüknek adnak hangot, hogy mivel az angol jog ezen a területen sem minősíti a sztrájkot egyértelműen jogellenesnek, a szabályozás nem befejezett, és a kártérítési eljárások kimenetele legalábbis kérdéses.¹⁵ Az essential services teljesítésével felmerülhető problémák azonban ritkán vezetnek nyílt konfliktusokhoz, különösen az utóbbi időben. Ennek oka a szakszervezet ún. self restraint politikája, amelynek lényege, hogy a kollektív fellépéseknek arányban kell lenniük egyrészt a követelésekkel, másrészt a fogyasztók alapvető szükségleteinek kielégítésével.

III. A sztrájkjog minősítése és gyakorlásának korlátai a német munkajogban

a) A munkaharc joga német jogi megítélésének jellegzetessége az, hogy a munkaharc fogalmát a német (munka)jog nem definiálja, annak ellenére, hogy több tételes jogi szabály egyébként használja a munkaharc (és e körben a sztrájk) fogalmát is. Elegendő e körben a Grundgesetz 9. cikkére, illetve annak (3) bekezdésére utalni, amelynek jellegzetessége – túl azon, hogy e szabály biztosítja az ún. koalíciós szabadság alapjogát – az, hogy kimondja mindazoknak a nyilatkozatoknak az érvénytelenségét, amelyek ezt az alapjogot korlátozzák vagy sértik.¹⁶ A munkaharc fogalmát a német munkajog – az említett alkotmányos bázison

¹³ Ebben a körben az egyik legjelentősebb vita 1997 májusában a kormány és az essex-i tűzoltók között bontakozott ki.

¹⁴ Lásd Electricity Act 1989, 96. cikkely; Water Industry Act 1991, 208. cikkely; Ebbe a sorba tartozik a Gas Act 1986, 28. cikkelye is.

¹⁵ Morris, Gillian 1991, 96.

¹⁶ Ebből folyik az itt közelebbről nem érintett „Drittwirkung-problematikának” az a megoldása, hogy e rendelkezésnek magánjogi jogállású jogalanyok (pl. munkáltatói és munkavállalói érdekképviselők) közötti viszonyokban is ún. közvetlen hatálya van, amennyiben érvénytelenek az említett alapjogot korlátozó magánjogi (egy- vagy többoldalú) jognyilatkozatok is.

– akként határozza meg, hogy az célirányos (meghatározott céllal rendelkező) kollektív nyomásgyakorlás a munkáltatói vagy munkavállalói oldal részéről hátrányok alkalmazása révén vagy ezek elhárításával.¹⁷ Ez a definíció – láthatóan – nem tartalmazza a munkaharc jogszerűségére vonatkozó, azt mintegy megelőlegező fogalmi elemet, pl. azt, hogy milyen legális céllal folyhat a munkaharc, vagy azt, hogy az csak ún. „szabályozási vitákhoz”, azaz kollektív szerződés létrehozásának céljához kapcsolódhat. Külön is kiemelendő, hogy a német jog a munkaharcra, illetve a sztrájkjogra vonatkozó tételes jogi szabályozást – a Grundgesetz említett rendelkezésein és egyes jogszabályok utaló rendelkezésein túl – nem tartalmaz.¹⁸

A német jog(irodalom) a munkaharcnak különböző (lehetséges) fajtáit, illetve eszközeit különbözteti meg. Szokásos megkülönböztetés található az irodalomban aszerint, hogy az adott munkaharci eszköz a munkavállalói vagy a munkáltatói oldalnak áll rendelkezésére.¹⁹ Az előbbi körében említik a sztrájkot, a tömeges (munkavállalói) felmondást, a teljesítésben való (csoportos) késedelmet, a teljesítés részleges megtagadását (pl. a túlmunkára vonatkozó utasítás nem teljesítését), az előírászerű teljesítést,²⁰ a blokádot vagy az üzem elfoglalását²¹ és a bojkottot. A munkaadói oldal harci eszközei körében találjuk a kizárást, az üzem működésének átmeneti felfüggesztését (Betriebsstillegung), a tömeges felmondást, a bojkottot és a sztrájktörésért a munkáltató által fizetett díjazást. Az említett disztinkció mellett mások is lehetségesek,²² azonban első látásra is nyilvánvaló, hogy a német munkajog és történeti tradíció a munkaharcnak igen változatos formáit, illetve eszközeit fejlesztette ki.

Ezekkel a munkaharci eszközökkel szemben – a Grundgesetz 9. cikk említett rendelkezéséből folyóan – kialakult az állami szerepre vonatkozó néhány alapelv, illetve alkotmányos követelmény.²³ Ezeket általánosságban áttekintve a következőket rögzíthetjük. Az uralkodó felfogás szerint az állam a koalíciós partnerekkel (érdek-képviselletekkel) szemben bizonyos „elvi visszafogottságra” köteles.²⁴ Ebből folyik az állam semleges magatartásának kötelessége (a munkaharcra kapcsolatosan), de más oldalról az is, hogy biztosítsa a munkaharcban érintett felek eszközeinek egyensúlyát

¹⁷ Otto, Hansjörg: Arbeitskampf- und Schlichtungsrecht. In: Richardi, Reinhard – Wlotzke, Otfried (Hrsg.): Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht. Band 3. Kollektives Arbeitsrecht. München, Verlag C. H. Beck, 2000, 495. (A továbbiakban az említett művet „MünchArbR” címmel hivatkozunk, megjelölve a tárgyhöz tartozó § számát és a hivatkozott bekezdést.)

¹⁸ A jogi szabályozásra vonatkozó korábbi elképzelést ld. alább.

¹⁹ MünchArbR § 281, 9. és köv.

²⁰ Ezt korábban „passzív rezisztenciának” nevezték és lényege az, hogy a munkavállalók szigorúan az előírásokhoz tartják magukat és ezzel a teljesítés lényegében ellehetetlenül (aránytalanul lassul).

²¹ Ehhez ld.: Wesch, Martin: Neue Arbeitskampfmittel am Beispiel von Betriebsbesetzungen und Betriebsblockaden. Berlin, 1993, Duncker & Humblot.

²² Pl. a munkaharc célja szerint, illetve aszerint, hogy az adott munkaharci eszköz védelmi vagy támadó jellegű stb.

²³ Ezek részletes áttekintését ld. Engels, Andreas: Verfassung und Arbeitskamprecht. Verfassungsrechtliche Grenzen arbeitsrechtlicher Arbeitskampjudikatur. Berlin, 2008, Duncker & Humblot.

²⁴ MünchArbR § 282, 52.

(Kampfparitát). Az állami teljes semlegesség, az ún. passzív semlegesség²⁵ ugyanakkor – mint a munkajogviszonyban álló alanyok tekintetében is – szükségképpen azzal a következménnyel jár, hogy az mindig hátrányos(abb) a gyengébb (pozícióval rendelkező) fél, illetve oldal számára. Az állam tehát nem lehet pusztán passzív szemlélője a munkaharci cselekményeknek, hanem aktív magatartásra (jogalkotásra) is köteles. Ebből az igényből alakult ki napjainkra az állam „aktív semlegességének” gondolata, amelynek tartalmi lényege az az állami cselekvéssel szembeni igény, hogy az állam tevőlegesen is járuljon hozzá a felek rendelkezésére álló eszközök paritásának kialakításához.²⁶ A felek rendelkezésre álló eszközök paritásának ugyancsak több felfogása alakult ki a német jogban, illetve számos az állam szerepével kapcsolatos koncepcióval találkozunk. Ezeknek napjainkra lényeges eleme az, hogy az állam a jogalkotás eszközeivel ne avatkozzék a munkaharcba – legalábbis annak kimenetelét érdemben befolyásolva. E körben jelenik meg pl. az a követelmény, hogy az állam a munkánélküli ellátások vagy a betegségbiztosítási, esetleg adójogi szabályok miként alakításával ne teremtsen egyik fél számára sem kedvezőbb helyzetet.

b) Az államnak a munkaharcban (munkaharc szabályozására irányulóan) vitt szerepével kapcsolatos egyik legalapvetőbb kérdés ugyanakkor a közérdek érvényesítésével, illetve egyáltalán figyelembe vételével összefüggő problémakör. Ezzel kapcsolatban itt most azt szögezzük le, hogy napjainkra egyértelműen uralkodónak és általánosnak mondható az a felfogás,²⁷ hogy az állam (a semlegességéből folyó követelményként) nem csupán a munkaharcban érintett felek (magán)érdekeinek figyelembe vételére köteles, hanem a közérdek szem előtt tartására is,²⁸ illetve a sztrájkjogot a közérdekre tekintettel korlátozhatja (a jogalkotó). Ezzel összefüggő – szintén általánosnak tekinthető – kérdés az, hogy a munkaharcban szemben álló felek maguk mennyiben kötelesek szem előtt tartani a közérdeket, illetve ahhoz mennyiben vannak (közvetlenül) kötve. A közérdeket ugyanis a sztrájk nyilvánvalóan közvetlenül és sokféleképpen érintheti: egyrészt a munkaharci követelések tárgya és nagysága lehet befolyással a közérdekre (pl. az adózási kötelezettségen keresztül), másrészt ugyanilyen következményekkel járhat a munkaharc lebonyolításának módja is (pl. a közösségi érdekű szolgáltatásokon keresztül). Ami az előbbit, azaz a követelések nagyságát és tárgyát illeti, azzal kapcsolatban azt mondhatjuk, hogy alapvető jelleggel érvényesül a „kollektív szerződéses cenzúra tilalma.” Ez ugyanis abban állna, hogy az állam korlátozza a kollektív szerződéses meg-

²⁵ Otto a totális állami semlegesség példájaként az angol munkajognak a Thatcher-éra előtti szemléletét említi, amely a munkaharcot lényegében a jogrenden kívüli jelenségként kezelte, amelynek kimenetelét és szabályait a felek tényleges hatalmi pozíciói határozták meg, azaz tételes jogi szabályozás e körben egyáltalán nem létezett. Az újabb (konzervatív) jogalkotás tett csak lépést a munkaharci célok meghatározása, a munkaharc előfeltételeinek szabályozása, a szakszervezeti felelősség rendezése stb. irányában. MünchArbR § 282, 53. (Ld. még a tanulmány angol joggal foglalkozó fejezetét.)

²⁶ Azaz támogassa (a rendelkezésére álló jogalkotási eszközökkel) a felek rendelkezésére álló eszközök egyensúlyának kialakulását, illetve egyenesen alakítsa ki az egyensúlyt.

²⁷ Nem utolsó sorban annak köszönhetően, hogy az alább említendő munkaharci törvénytervezetet (alább: Tervezet) készítő nagy tekintélyű munkajogászok állásfoglalása is ezt erősítette.

²⁸ Azonosan foglalt állást a Szövetségi Alkotmánybíróság is 1999. április 27. napi döntésében is (AP Nr. 88 zu Art. 9 GG).

állapodásokat, azok nagyságát, illetve tárgyát – annak érdekében, hogy az állam, illetve a közösség oldalán megjelenő esetleges terheket enyhítse.²⁹ Az utóbbi tekintetben, azaz a munkaharci eszközök igénybevételének módja vonatkozásában azt állapíthatjuk meg, hogy az még közvetlenebbül érintheti a közérdeket, mint a munkaharcban megfogalmazott célok. Ez a problematika részben az (alább részletesen tárgyalandó) ún. fenntartási munkálatok kérdésének körében jelenik meg,³⁰ részben – s talán még közvetlenebbül – az ún. szükséghelyzetekben nyújtott szolgáltatások, illetve munkák (Notstandsarbeiten) kapcsán.³¹ Érintkezik a problematikával ugyanakkor az is, hogy a munkaharci helyzetekben a közérdek sérelmének veszélye köztisztviselők igénybevételel elhárítható-e.³²

c) A munkaharc jogszerűségének általános megítélésével kapcsolatos kérdéseket nem kívánjuk részletesen tárgyalni. Mindazonáltal e körből is érdemes felhívni néhány alapvető szempontot, amely a német joggyakorlatban megjelent. Elsőként azt, hogy a munkaharc általános szabály szerint – több tekintetben – a kollektív szerződésekhöz kötött. E kötöttség megjelenik abban, hogy a munkaharc célja kollektív megállapodás létrehozása, de abban is, hogy a feleket békekötelezettség terheli, illetve abban is, hogy a munkaharc rendjét – fő szabály szerint – a felek megállapodásukkal alakítják ki. A szerződési kötöttség elvét ugyanakkor megelőzik bizonyos egyéb konfliktuskezelő mechanizmusok, illetve megoldások (pl. az egyeztetés). Ezek körében említi az irodalom, hogy bizonyos esetekben (tárgykörökben) az állami szabályozásnak feltétlen elsőbbsége van a felek megállapodásaival szemben, azaz ezekben az esetekben lényegében kizárt a munkaharci eszközök alkalmazása. Ilyen esetnek minősül a német jogfelfogás szerint különösen a közjogi szolgálati és bizalmi viszonyok szabályozása.³³

Említésre méltó továbbá a jogszerűségi kérdések általános megítélése körében az a tétel, hogy az olyan munkaharci eszközök tekinthetők jogszerűnek, amelyek a kollektív autonómia (Tarifautonomie) alapjogának funkcionálásához szükségesek.

²⁹ Figyelemre méltó ugyanakkor Ottonnak az a megjegyzése (MünchArbR § 282, 93), hogy a kollektív szerződéses alanyok extrém gazdasági körülmények között nem rendelkeznek korlátlan mozgástérrel a megállapodásaik tárgyát, illetve nagyságát illetően. Álláspontja szerint ugyanis a joggal való visszaélés a jogrend általános szabálya, illetve tilalma, amely a kollektív szerződéses partnerek jogügyleteit is uralja.

³⁰ Ld. Hohenstatt, Klaus-Stefan: *Erhaltungsarbeiten im Arbeitskampf*. Frankfurt am Main, 1992, Peter Lang Verlag; Heckelmann, Dieter: *Erhaltungsarbeiten im Arbeitskampf*. Berlin, 1984, Walter de Gruyter.

³¹ A szóban lévő kérdés, azaz bizonyos közérdekű szolgáltatások fenntartásának kötelessége, illetve az ahhoz fűződő közérdek – amint tanulmányunk erre másutt is utal – több európai országban is jogalkotási lépések igényét hozta magával. Az általunk e tekintetben felhasznált – mértékadónak tekinthető – német forrás (MünchArbR § 282, 96) az olasz és a cseh példára külön is kitér. Előbbi tanulmányunk feldolgozza, az utóbbival kapcsolatban azonban megemlítjük, hogy a cseh kormány a kilencvenes évek második felében törvényjavaslatot terjesztett elő egy öt napos vasutassztrájkot követően. Ez a javaslat arra irányult, hogy a sztrájkjogot a kollektív szerződéses tárgyalások kereteihez igazítsa, illetve ilyen célhoz kösse és lehetővé tegye a sztrájkjog gyakorlásának meghatározott időre való felfüggesztését – nemzeti érdekből. A korábbi NDK-ra vonatkozó szakszervezeti jogszabályok is tartalmaztak ilyen felfüggesztési lehetőséget (már 1990-ben).

³² A német munkajogban a köztisztviselők nem rendelkeznek sztrájkjoggal – eltérően a hazai szabályozástól.

³³ MünchArbR § 283, 24.

Ez tulajdonképpen a munkaharc jogának alkotmányos alapjául szolgáló dogmatikai megoldás.³⁴

A munkaharc joga gyakorlásának egyes jogszerűségi kérdései, a munkaharci tevékenység korlátozása a német jogban is alapvető minősítési kérdés. A munkaharci tevékenység jogszerűségének megítélése nyilvánvalóan számos vonatkozásban lehetséges. Ilyenként említhető különösen a munkaharc céljának, a felek személyének, a tevékenység kezdete lehetőségének (azaz a munkaharc ultima ratio jellegének) az egyes részletkérdései. Szempontunkból azonban a munkaharci cselekmények, a munkaharc megvalósításának módja különösen figyelemre méltó, hiszen ebben a körben jelennek meg a munkaharc legális eszközeinek jogi korlátaira vonatkozó kérdések, közelebbről abban az összefüggésben, hogy az egyébként jogszerűen alkalmazott munkaharc következményei korlátozhatók-e a másik félre vonatkozóan, illetve különösen harmadikokra (azok érdekeire) tekintettel.³⁵

A munkaharci tevékenységek korlátainak megítélése körében az uralkodó felfogás négy általános, ám különösen lényeges irányadó szempontot tart szem előtt.

– A munkaharcnak szociálisan adekvátnak kell lennie. Ebből a tételből a munkaharc jogának korlátaira vonatkozóan közvetlenül nem következik semmi (hiszen a munkaharc maga szociálisan önmagában adekvát), ám bizonyos magatartásformák jogellenességére mégis ezen elvből folyóan utal az irodalom.³⁶ Ilyenként említik a kórházi ápoló személyzet sztrájkját.

– Az munkaharc arányosságának követelménye. E követelmény a Szövetségi Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: BAG) 1971. évi egyik alapvető ítéletéből származik.³⁷ Eszerint a munkaharc(i eszköz) abban az esetben arányos, ha az alkalmas, szükséges ahhoz, hogy meghatározott célt elérjen.³⁸ E feltételeket a BAG álláspontja szerint minden konkrét munkaharc

³⁴ A problémakört – a munkaharc jogának alkotmányos korlátaival – részletesen elemzi Engels fentebb hivatkozott munkájában. A dolgozat elsősorban a munkaharc joga alkotmányos biztosításának eszközeit említi. Elvi érveléssel mutat rá a német munkaharci jog kodifikátlanságából eredő ellentmondásra, illetve alapproblémára, nevezetesen arra, hogy a Grundgesetz 9. cikk (3) bekezdésében meghatározott alapjog (a munkaharc joga) elvileg csak másik alapjoggal (alkotmányos értékkel) való ütközése esetén korlátozható és e korlátozást a német jogban a bírói jog (BAG) végzi el. Minden ilyen (egyedi esetben való) korlátozással kapcsolatban ugyanakkor felmerül a kérdés a szükségesség és arányosság tekintetében. A gyakorlatban különösen élesen merül fel a Grundgesetz 20. cikkében rögzített ún. szociális államisági klauzula (Sozialstaatsprinzip) és a munkaharc joga ütközésének problémája. A szociális államiság alkotmányos szabályából ugyanis – amint azt mi is rögzítettük – nem csupán passzív állami magatartás kötelezettsége folyik, hanem tevőleges magatartásé is. Igencsak vitás ugyanakkor, hogy a szociális állam pozitív cselekvési lehetőségének (pontosabban köteletségének) hol vannak a határai, azaz miféle állami beavatkozást indokolhat – in concreto – a szociális államiság. A német jogban hiányzó törvényi szabályozás ugyanakkor tágabb alkotmányjogi összefüggésekre is rámutat, közelebbről arra, hogy vajon a törvényhozó hallgatása önmagában nem eredményez-e alkotmányellenes helyzetet. Ld. Engels 2008, 327.

³⁵ Ennek sajátos vonatkozása az érdekképviselési tagsággal nem rendelkező munkavállalók és munkáltatók kérdése. Ehhez ld.: Thüsing, Gregor: *Der Aussenseiter im Arbeitskampf*. Berlin, 1996, Duncker & Humblot. A szerző egyébként – a munkaharci rendszer, illetve a koalíciós szabadság funkcióképességének említett elvéből folyó – azon következtetésre jut, hogy harmadik személyek, adott esetben nem szervezett munkavállalók és munkáltatók jogi helyzetét érintheti a munkaharc, azaz ők de facto és de jure is a munkaharc-csal érintettek közé tartoznak (tartozhatnak).

³⁶ Nipperdey nyomán MünchArbR § 285 118.

³⁷ BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG.

³⁸ A BAG az említett kritériumok körében a proporcionalitást is említi, azonban ez tautológia és gyakorlati szempontból sem volt soha jelentősége.

megítélése kapcsán vizsgálni kell. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az arányosság már önmagában abból is következik, hogy a munkaharc végső eszköz (ultima ratio), azaz a munkaharci eszközök igénybe vételére csak más – tárgyalásos - eszközök sikertelenségének megállapítását követően kerülhet sor. Az arányosság követelményét ezért a gyakorlatban inkább absztrakt problémának tekintik, mintsem olyannak, mint amelyből a konkrét munkaharci tevékenységre vonatkozó következtetés levonható volna. Egy alapvető (negatív) megközelítéssel azonban mindenütt találkozunk: az arányosság követelményéből semmiképpen nem folyik az, ami fent „kollektív szerződéses cenzúrának” neveztünk. Másként: egy széles kört érintő sztrájk jogellenessége nem állapítható meg azon az alapon, hogy a munkavállalói oldal által támasztott követelések viszonylag szerények, illetve megfordítva, az igen magas munkavállalói (szakszervezeti) követelések esetében sem lehet azt állítani, hogy azok nem szolgálják a munkavállalók érdekeit.³⁹

– A joggal való visszaélés tilalma. Noha ez az általános jogelv önmagában is arányossági követelményt támaszt, mégis külön említi az irodalom.⁴⁰ Elsősorban azt a követelményt vezeti le belőle, hogy az ellenérdekű fél joggyakorlására adekvát, arányos munkaharci eszközzel válaszoljon a másik fél. Ennek megítélése sokkal inkább negatív oldalról lehetséges ezen követelmény szempontjából, mintsem abból pozitív elvárások volnának levezethetők.⁴¹

– Az ún. praktikus (gyakorlati) megítélés elve a konkrét joggyakorlás megítélésének követelményét támasztja.

A fentiek szerint (általános követelményeknek megfelelő) jogszerű munkaharci eszközök következményeinek lehetséges korlátozása oldaláról elsőként az ún. kényszerhelyzetben (szükséghelyzetben) nyújtandó szolgáltatások (Notstandsarbeiten, Notdienst) kérdése érdemel figyelmet.⁴² Az nem vitás a német felfogás szerint, hogy a munkaharc

³⁹ Az arányosság kérdéséhez ld. von Arland, Katharina Czerveny: *Die Arbeitskämpfmittel der Gewerkschaften und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*. Frankfurt am Main, 1993, Peter Lang Verlag. A szerző a Szövetségi Alkotmánybíróság 1971. évi ítéletének (BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG) fényében vizsgálja az arányosság kérdését. Ez az ítélet lényegében azt rögzítette, hogy az arányossági követelmény a munkaharcra szemben is érvényesülő általános(!) jogelv. Ez az elvi megállapítás számos gyakorlati szempontból is lényeges megfontolást vetett fel elsősorban a szakszervezeti sztrájkaktivitással kapcsolatosan.

⁴⁰ MünchArbR § 285 124.

⁴¹ A Szövetségi Alkotmánybíróság (1985. március 12. napi ítéletében) a következőképpen fogalmazott: a határokat ott kell meghúznunk, ahol a legitim reakció véget ér. Ami nem a tárgyalások egyensúlyát biztosítja, az aránytalan reakció.

⁴² Löwisch ezt a kérdést a közszolgálat munkavállalóinak munkaharchoz való jogával összefüggésben tárgyalja. Alaptézisei e körben a következők. Az említett munkavállalókat megilleti a munkaharc joga. Ez a jog csak kollektív szerződés megkötése érdekében gyakorolható. A jog gyakorlásának általános korlátja a közérdek (Allgemeinwohl). Ennek sérelme az egyes esetekben differenciáltan vizsgálendő. Bizonyos tevékenységek (ágazatok) esetében a közérdek sérelme „gyorsan”, még visszafogott munkaharci tevékenység esetében is könnyen megvalósul (pl. egészségügy, közszolgáltatások). Ezekben az esetekben a sztrájk lehetősége erősen korlátozott, a szerző álláspontja szerint lényegében a figyelmeztető sztrájkra korlátozódik. Ugyanakkor ez a kérdés is differenciált megítélést igényel: a szerző példájával a szépészeti beavatkozásokat végző orvos sztrájkja nehezen minősíthető a közérdeket súlyosan sértőnek. Túl ezen azonban azt is rögzíti Löwisch, hogy az említett a közérdeket közvetlenül érintő területeken túl más ágazatokban (pl. posta, vasút) szélesebb mozgásteret van a munkaharci lehetőségeknek, ezekben az esetekben ugyanis nem feltétlenül és közvetlenül valósul meg a közérdek sérelme. De a differenciálás itt is szükséges: pl. a vasúton szállított, a közellátáshoz elengedhetetlenül szükséges javak transzpontját feltétlenül biztosítani kell, tehát az e tevékenységet érintő sztrájk feltétlenül jogellenes. Ld. Löwisch, Manfred: *Schlichtungs- und Arbeitskämpfrecht*. Wiesbaden, 1998, Vorkel Verlag, 270. és köv.

ideje alatt e szolgáltatásokat biztosítani kell. A Német Szakszervezeti Szövetség Munkaharci Irányelveiben⁴³ rögzíti az alábbiakat (a lényeges tartalomra korlátozódva idézzük).

- a munkaharcot folytató szakszervezet köteles megalkotni a sürgősségi helyzetben teljesített munkákra vonatkozó szabályokat,

- az alapszabályok vagy a sztrájkra vonatkozó irányelvek meghatározhatják azoknak a munkavállalóknak a körét, akik a szakszervezet által elfogadott ilyen munkák ellátására kötelesek,⁴⁴

- még munkáltatói kizárások esetében is biztosítani kell azoknak a munkáknak az elvégzését, amelyek súlyos vagy jóvátehetetlen károkat okoznának a közérdekben (Allgemeinheit),

- a lakosságnak életfontosságú javakkal való ellátását érintő munkaharcban is biztosítani kell e munkák ellátását.⁴⁵

d) Gyakorlati szempontból az említett tárgykörben nyilván az az eset okoz problémát, ha a munkaharcban érintett felek nem állapodnak meg előzetesen a sürgősségi helyzetben nyújtott (elégéses) szolgáltatásokról – mint ahogy erre egyébként jogosultak. A megállapodás hiányában a német jogban a bírói gyakorlat az irányadó (erre vonatkozó tételes jogi szabályok hiányában). A sürgősségi helyzetekben végzett tevékenységnek minősül (elhatárolandó az ún. fenntartási munkálatoktól; Erhaltungsarbeiten) az „elemi személyes, társadalmi és állami szükségletek kielégítéséhez szükséges minimális ellátás” biztosítása.⁴⁶ Az ún. fenntartási munkálatok – az imént említettel szemben – azzal határozhatók meg, hogy azok olyan jellegű munkák, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a munkaharc befejezésével az érintett munkáltatói tevékenység rögtön folytatható legyen,⁴⁷ azaz e munkák az üzem működőképességének megőrzésére irányulnak. Figyelemre méltó

⁴³ Arbeitskämpfrichtlinien des DGB, 1975. 05. 05.

⁴⁴ A DGB irányelve általános hatályú és ezért a német jogban annak alkalmazásával kapcsolatos részletkérdések tekinthetők (elsősorban elméletileg) vitásnak a munkavégzésre kötelezett munkavállalók (Notdienstleister) helyzetét illetően.

⁴⁵ Az ún. Notdienst kérdését is érinti klasszikussá vált munkájában Müller. A szerző rámutat a közérdek és a munkaharc folytatásához fűződő alkotmányos érdek közötti feszültségre. Meglátása szerint amennyiben a sztrájkjog alapvető korlátja az, hogy az nem irányulhat a másik fél megsemmisítésére (Existenzvernichtung), úgy hasonló korlátnak kell lennie az közérdek védelmének is. Ebből a szempontból meghatározó, hogy a felek viszonylag gyorsan megállapodjanak a szükséges (elégéses) szolgáltatásokban. Ennek hiányában a szerző kényszeregyeztetést is megengedhetőnek, illetve szükségesnek tart. Érvelése is figyelemre méltó. Noha a német jogi gondolkodás – amint arra később utalunk – elutasítja a kényszeregyeztetés gondolatát, a szerző mégis amellett tör lándzsát azon az alapon, hogy a német jogban kényszeregyeztetési szabály volt hatályban a szövetségesek általi megszállás időszakában (Kontrollratsgesetz Nr. 35). Vélekedése szerint a közérdek kielégítése legalább olyan nyomós indok a kényszeregyeztetés bevezetése mellett, mint a szövetséges megszálló hatalmak érdekei. Gondolatmenetének következő lényeges eleme, hogy amennyiben nem jön létre az érintett felek között az ún. Notdienstvereinbarung, úgy a munkaharc feltétlenül jogellenes. A szabályozás optimális szintjét ugyanakkor a munkavállalói és munkáltatói érdekképviseletek csúcsszerveinek (Spitzenverbände) megállapodásában látja. Az említettekkel azt kívántuk jelezni, hogy a német munkajogi gondolkodás meghatározó képviselőitől (a szerző a Szövetségi Munkaügyi Bíróság elnöke volt) sem idegen a kényszeregyeztetés gondolata azokban az esetekben, ha a közérdeket súlyosan és közvetlenül érintő hátrányokról lehet szó a munkaharc révén. Ld. Müller, Gerhard: Arbeitskampf und Recht. Frankfurt am Main, 1987, FAZ und Verlag Gabler, 90.

⁴⁶ Ez a megközelítés a BAG 1995. január 31. napi ítéletéből folyik. BAG AP Nr. 135 zu Art. 9 GG. Az alább említendő Tervezet igyekszik konkretizálni az itt alkalmazott általános megfogalmazást.

⁴⁷ BAG AP Nr. 74 zu Art 9. GG (1982. március 30.)

ugyanakkor, hogy a német joggyakorlat e körben is ismer közjogi természetű kötelezettségeket, illetve ilyenek érdekében teljesítendő munkálatokat.⁴⁸ A fenntartási munkálatok körében megjelennek ugyanakkor harmadik személyek érdekeinek megóvására irányuló tevékenységek is. Erre jellegzetes példa a szállítások körében a romlandó áruk védelmére irányuló munkálatok.⁴⁹

A BAG a sürgőshelyzetben végzendő munkák kötelezettjéről, pontosabban e munkák megszervezésének kötelezettje személyéről ez ideig nem foglalt állást. A legmeggyőzőbbnek az a felfogás tűnik, hogy e munkálatok szervezéséért a felek együttesen felelnek.⁵⁰ Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez a megközelítés nem ad választ arra a kérdésre, hogy miként ítéendő meg az a helyzet, ha a felek nem állapodtak meg a szóban lévő munkálatok megszervezésében (vagy egyéb kérdéseiben). Az mindenesetre egyértelműnek látszik a német irodalomban(!), hogy nem célszerű a munkáltatónak biztosítani – általában - e munkák meghatározásának lehetőségét, hiszen ezzel a sztrájkjog gyakorlása lényegében eltiltható volna, illetve súlyosan (aránytalanul) korlátozott lehetne. Ugyanakkor az uralkodó irodalmi álláspontból az is következik, hogy a munkáltató mégis jogosult egyoldalúan szabályozni a sürgőshelyzetre tekintettel elrendelt munkákat, ha a számára egyáltalán nem volt lehetőség e tárgyban megállapodás megkötésére (pl. a hirtelen, váratlanul került sor a sztrájkra). Ugyanezt a lehetőséget ismeri el az irodalom abban az esetben is, ha magas szintű jogi értékről (höherwertige Rechtsgüter) van szó a munkaharcban. Ilyenként említik pl. a betegek gondozását.

Ha a felmerülő problémát, azaz lényegében az elégséges szolgáltatás szervezeti kereteinek biztosítását a munkaharcban érintett felek nem tudják megoldani, úgy nyilvánvalóan a csak a munkáltató egyoldalú rendelkezésének lehetősége marad nyitva, mégpedig azonnali végrehajtást igénylő intézkedéssel.⁵¹ Ez abban az esetben is így van, ha a felek között nem jogkérdés vitás (azaz, hogy milyen terjedelemben kell biztosítani a munka ellátását), hanem az is, hogy az – szervezetileg – miként valósítható meg. Más oldalról azonban: a szakszervezetnek is joga van (kell legyen) arra, hogy a munkáltató által indokolatlanul és ezért jogellenesen meghatározott munkák elvégzését megakadályozza.

e) Az egyes speciális ágazatokra, illetve tevékenységekre vonatkozó szabályok alakulása is meglehetősen összetett. A német kommentárirodalom a munkaharcra vonatkozó speciális szabályok (bírói gyakorlat) körében tárgyalja a közszolgálatot. A köztisztviselői státuszúakat érintően nem vitás, hogy a munkaharchoz való joguk nem létezik,⁵² (kissé

⁴⁸ Ilyen például a kötelező elsősegély-nyújtás (a fenntartási munkálatok körében).

⁴⁹ Az alább említendő Tervezet a szóban lévő sürgőshelyzetben teljesítendő munkálatokkal kapcsolatosan olyan szabályt is tartalmaz, hogy az ezeket (azaz a közszolgáltatásokat) érintő munkaharc esetében a szokásosnál korábbi (három napos) előzetes bejelentési és általános tájékoztatási kötelezettséget írja elő. Ilyen szabályra, illetve pontosabban bírói gyakorlatra (bírói jogra) a hatályos német jogban nem találunk utalást.

⁵⁰ MünchArbR § 285 151 a BAG AP Nr. 135. zu Art 9 GG ítéletre hivatkozva.

⁵¹ BAG AP Nr. 129 zu Art. 9 GG.

⁵² Löwisch, Manfred: Schlichtungs- und Arbeitskampfrecht. Wiesbaden, 1898, Vorkel Verlag, 266. A szerző által a közszolgálatban állókkal szembeni sztrájktilalommal kapcsolatban kifejtettek ma már okafogyottak, mivel példái (vasút, posta) napjainkban nem helytállók, hiszen az azokban említett személyek ma már nem köztisztviselői jogállásúak.

leegyszerűsítve) abból a megfontolásból kiindulva, hogy a munkafeltételeik szabályozása jogszabályban, nem pedig kollektív szerződésben történik.⁵³ Ugyanakkor az sem teveszthető szem elől, hogy a köztisztviselők munkaharchoz való jogának elismerése közvetlenül érintené a közérdeket.⁵⁴ A közszolgálati szerveknél foglalkoztatott munkavállalói (alkalmazotti) státuszúak tekintetében azt mondhatjuk, hogy itt nincs általános munkaharci tilalom, azonban elsősorban a sztrájkjog elvei szigorúbban érvényesülnek, mondhatni módosultan alkalmazandók.⁵⁵ E körben az arányosság elve fokozottan érvényesül, mégpedig a szükséghelyzetben ellátandó munkák tekintetében.

Az egyházi szolgálat megítélése a munkaharc joga szempontjából differenciált, mégpedig aszerint, hogy az adott jogviszony tekintetében lehetőség van-e kollektív szerződéses megállapodásra (az egyház és a munkavállalók képviselői között). Általában azt mondhatjuk, hogy amennyiben igen, úgy a munkaharchoz való jog elismert ebben a körben is.

A sajtó, a rádió és a televízió tekintetében a BAG tulajdonképpen egy külön munkaharci jog mellett foglalt állást, amikor arra utalt, hogy amennyiben a sajtót munkaharc érinti, úgy mindig vizsgálni kell, hogy a sajtószabadság védelmében nem indokoltak-e különös munkaharci szabályok.⁵⁶ A BAG két konkrét esetben⁵⁷ állapította meg a sajtót érintő sztrájkban az alapjogok (információs alapjog, véleménynyilvánítás szabadsága) sérelmét, amelynek nyomán a sztrájkok jogellenesnek minősültek.

A fentiekből kétségtelenül levonható néhány alapvető következtetés a munkaharc jogával kapcsolatos jogi helyzetre vonatkozóan. A német munkaharci jog kodifikálatlansága vitathatatlanul előnyös abból a szempontból, hogy a munkaharc szabályainak alakítása az egyes (egyedi) tényállásokhoz kapcsolódik és ezért rendkívül rugalmas. Más oldalról azonban az látható, hogy a kialakult tradíció számos (jog)bizonytalansági elemet is hordoz. Vitathatatlanak látszik ugyanakkor az is, hogy a jogalkalmazás és a jogtudomány elismeri a sztrájkjognak (de általában a munkaharc jogának) a korlátozását, illetve ennek – a szociális államiság alkotmányos elvéből folyó – lehetőségét. E korlátozás legkézenfekvőbben a közérdek védelméhez, illetve (tevételes állami magatartás révén) annak biztosításához kapcsolódik, ugyanakkor kiterjedhet harmadik (magán) személyek érdekeire is. A közérdek biztosításának alapvető eszköze a munkaharci cselekmények során az ún. szükséghelyzetben végzett munkák (Notstandsarbeiten) intézménye. Ezek meghatározását a német munkajog elsődlegesen a felek megállapodásaira bízta, ugyanakkor – legalábbis a jogtudomány – nem zárkózik el a kényszeregyeztetés (és döntés) gondolatától, mint ahogy attól sem, hogy – az alapjogok ütközésének tényállásában – a jogalkotó törvényt alkosson a munkaharc jogának korlátozására. E jogalkotási tevékenység azonban (mint a kapcsolódóan kialakult bírói gyakorlat is) komoly nehézségekkel

⁵³ Szembeötlő ennek fényében, hogy a hazai sztrájkjog nem számol ezzel az ellentmondással. A magyar közszolgálati jogból is hiányzik a kollektív szerződés, mint a jogviszonyra vonatkozó szabály.

⁵⁴ Megjegyezzük, hogy a nemzetközi jogi dokumentumokban a közszolgálattal szembeni általános munkaharci tilalom nem jelenik meg.

⁵⁵ MünchArbR § 285 204.

⁵⁶ BAG AP Nr. 84 zu Art. 9 GG. (1985. március 12.)

⁵⁷ Mindkettőt az előző lábjegyzetben említett ügyben.

néz(ne) szembe, hiszen a szükséghelyzetre tekintettel végzendő munkák általános jelleggel nehezen határozhatók meg. Ebből (jogtechnikailag) az következik, hogy a korlátozást, azaz a munkaharc keretinek harmadikok érdekeire és a közérdekre tekintettel való megvonása sokkal inkább az egyes közérdekű ágazatokra, illetve tevékenységekre vonatkozó külön törvényekben lehetséges, mint egy általános természetű munkaharci, illetve sztrájk törvényben.

IV. A munkaharc jogának korlátai az osztrák munkajogban

a) Az osztrák munkaharci tevékenységek megítélésével kapcsolatos első szembeötlő körülmény az, hogy az ilyen jellegű aktivitás a munkaügyi kapcsolatokban – hasonlóan a hazai helyzethez⁵⁸ - igen csekély.⁵⁹ Egyébként a munkaharci eszközök kategorizálása és általános jogi megítélése alapvetően megegyezik a német jogéval.

Ami az osztrák munkaharci jog tételes jogi alapjait illeti, e körben meg kell állapítanunk, hogy itt is – hasonlóan a német munkajoghoz – hiányzik a munkaharc jogának, illetve a sztrájkjognak az átfogó (és önálló) törvényi szabályozása. Ugyanakkor – amint azt Marhold és Friedrich megállapítják – lényeges különbség a német joghoz képest az, hogy az osztrák bírói gyakorlat a bemutatott némethez képest nem alakította ki a munkaharc jogának önálló doktrínáját,⁶⁰ ezért az osztrák munkaharci jog tulajdonképpen „tankönyvi jog,” „tudós jog” (Gelehrtenrecht), amelynek lényeges tartalmát a tudományos álláspontok alakítják. A visszafogott állami magatartást általában az állami semlegesség követelményének tudja be a szakirodalom. Az osztrák alkotmányból – uralkodó álláspont szerint – nem következik a munkaharc jogának (törvényhozó általi) elismerése, noha a koalíciós szabadság alkotmányos joga létezik. E megközelítés alapja nem utolsó sorban az Európai Emberi Jogi Charta rendelkezéseire támaszkodó azon felfogás, hogy a Charta ugyan megemlékezik a kollektív érdekvédelemről, azonban az egyes államoknak engedi át annak meghatározását, hogy ezt a célt milyen eszközökkel valósítja meg. Hasonló megállapításokat tehetünk – legalábbis osztrák nézőpontból – az Európai Szociális Chartával kapcsolatosan is. Az említett álláspontból ugyanakkor az is adódik, hogy a munkaharc jogának alkotmányos és (egyszerű) törvényes – átfogó - korlátozása is hiányzik az osztrák munkajogból. Ez alól kivétel volt korábban a köztisztviselőkre vonatkozó törvény.⁶¹ Ez kifejezetten tiltotta (sőt büntetőjogilag fenyegette) a köztisztviselő által folytatott sztrájkot. A törvényt 1999-ben helyezték hatályon kívül az ún. első „Bereinigungsgesetz” rendelkez-

⁵⁸ Ld. Berki Erzsébet: *Sztrájk! Sztrájkok és más direkt akciók Magyarországon a rendszerváltás után.* Bp., 2000, OFA Kht., 50.

⁵⁹ Marhold-Friedrich a társadalombiztosítási statisztikákra hivatkozva közli azt az adatot, hogy az 1989. évet követő mintegy tíz éves időszakban éves átlagban 3,8 sztrájk zajlott Ausztriában. A sztrájkkal érintett munkanapom átlagos száma mintegy 6050 volt. Utóbbi adat Németországban: 328196,3. Ld.: Marhold, Franz – Friedrich Michael: *Österreichisches Arbeitsrecht.* Wien, New York, 2006, Springer Verlag, 448.

⁶⁰ Marhold-Friedrich 2006, 452.

⁶¹ Reichsgesetzblatt 1914/155. (Ez volt az ún. sztrájkpátens.) A tilalom nemcsak a szűk értelemben vett közszolgáltatásban állókra, hanem pl. az állami tulajdonú üzemek, a vasút, a villamosművek stb. munkavállalóira is vonatkozott.

zésével, amely törvény a jogrendszer felesleges, nem alkalmazott szabályait volt hivatva a jogrendszerből kiiktatni. Az osztrák jogban ez idő szerint csupán a sztrájk társadalombiztosítási (munkanélküliségi biztosítási) és munkaerő-piaci szabályozási aspektusai nyernek tételes jogi rögzítést.⁶² Tételes jogi helyzetből a szakirodalom azt a következtetést vonja le, hogy az osztrák munkajog a munkaharc szabadságának elvi alapján áll.⁶³

b) A mértékadó irodalom a munkaharc jogának tárgyalását a kollektív munkajog és az individuális munkajog elkülönített kontextusában végzi. Tárgyunkat közelebbről a kollektív munkajogi vonatkozások érintik, ezért elsősorban ezekkel foglalkozunk (a munkaharc joga korlátozásának aspektusából).

A munkaharc jogára vonatkozó tételes jogi szabályozás lényegében teljes hiánya⁶⁴ oda vezet, hogy a munkaharc jogi megítélése elsősorban az egész jogrendszert uraló, azt átható szabályok és elvek alapján történik. Szempontunkból – azaz a munkaharc joga kollektív munkajogi vonatkozásai szempontjából – a kérdés közelebbről úgy merül fel, hogy mely feltételek mellett minősül jogszerűnek (illetve jogellenesnek) a munkaharc. E kérdés tehát általános törvényi szabályok és elvek alapján ítéltető meg.

A mértékadó irodalom⁶⁵ a munkaharc korlátozásának, illetve tilalmának, azaz tulajdonképpen jogszerűségének-jogellenességének megítélését tematikusan két tárgykörben (elkülönített vizsgálattal) végzi el. Az egyik az ún. Arbeitskampfverbote, azaz a munkaharcra szembeni tilalmak, a másik a Sittenwidrigkeit,⁶⁶ azaz a jó erkölcsbe ütköző(en magvalósított) munkaharc.⁶⁷

Ami a munkaharci tilalmakat illeti, e vonatkozásban az alábbiakat állapíthatjuk meg. Alapvető tilalomként jelenik meg az osztrák munkajogban is az ún. békekötelezettségből⁶⁸ folyó korlátozás. Ez természetét tekintve lényegében azonos a német munkajog békekötelmével, tartalmilag is megfelel annak és a kötelelem megszegése is a németéhez hasonló jogkövetkezményekkel jár. Az osztrák munkajog rendszeréből következően az ún. üzemi alkotmányjogi alapú békekötelezettség elkülönülten is megjelenik.⁶⁹

⁶² Ezek között említhető az a magyar joghoz hasonló megoldás, hogy sztrájjal vagy kizárással érintett munkáltatónál tilos a munkaerő-kölcsönzés.

⁶³ Mayer-Maly, Theo – Marhold, Franz: *Österreichisches Arbeitsrecht*. Band II. (Franz Marhold), Kollektivarbeitsrecht. Wien, New York, 1991, Springer Verlag, 101. Marhold/Friedrich idézett munkájában (455. o.) ugyanakkor a hatályos osztrák sztrájkjog alternatíváira is utal, rámutatva a törvényi szabályozás szükségességére, illetve igényére.

⁶⁴ És a bírói gyakorlat által kialakított önálló sztrájkjogi doktrína hiánya.

⁶⁵ Marhold/Friedrich idézett munkája mellett ld. Löschnigg, Günther: *Arbeitsrecht*. Wien, 2003, ÖGB Verlag.

⁶⁶ Megítélésének alapja az ABGB 1296. § (2) bekezdése.

⁶⁷ Megjegyzendő, hogy az osztrák gyakorlat szerint sem feltétlenül az egész munkaharci magatartás minősül jogellenesnek, hanem lehetséges az is, hogy csupán egyes cselekményeket minősít így a jogrend.

⁶⁸ Ehhez ld. a magyar munkajogi irodalomban Kiss György: *Munkajog*. Bp., 2005. Osiris Kiadó, 372.

⁶⁹ Ez természetét tekintve hasonlít a magyar munkajogban az üzemi tanáccsal (megbízottal, központi üzemi tanáccsal), mint munkavállalói képviselői szervvel szembeni tilalomhoz, mely szerint az szervként ún. sztrájksemleges magatartást köteles tanúsítani (az Mt. 70. § alapján).

A jó erkölcsbe ütköző munkaharcok problematikája ennél jóval szélesebb körű és tulajdonképpen három nagyobb kérdéscsoportot foglal magában.

– Az első kérdéscsoportban azokat a (jó erkölcsbe ütköző) munkaharcokat tárgyalja az irodalom, amelyeknek az a jellemzője, hogy nem kapcsolódnak az ellenérdekű félhez (szakszervezeti vagy munkáltatói oldalhoz). Ezek tulajdonképpen céljukat tekintve minősülnek jó erkölcsbe ütközőnek, hiszen a megfelelő (adekvát) ellenérdekű fél hiánya abban áll, hogy a munkaharcban megfogalmazott, érvényesített követelések nincsenek az ellenérdekű fél diszpozíciója alatt. Jellegzetesen ilyen a politikai sztrájk, amelynek során a nyomásgyakorlás (a gazdasági tevékenység korlátozásával, illetve beszüntetésével) politikai szervre irányul. Az osztrák jogban e magatartás adott esetben büntetőjogi szabállyal is üldözött.⁷⁰ E körbe tartozhat – megfelelő körülmények fennállása mellett – az ún. szimpátiasztrájk (szolidaritási sztrájk) is. (Megjegyzendő ugyanakkor, hogy – éles el-lentétben a német munkajoggal – az ellenérdekű fél kollektív szerződéskötési képessége nem feltétele a sztrájk ilyen szempontból való jogszerűségének, azaz tulajdonképpen csak egy sajátos célzatosságot kíván a jogrend: a munkaharc irányuljon a munkafelté-lek megváltoztatására.)

– A jó erkölcsbe ütköző munkaharcok másik jellegzetes tényálláscsoportjába azok tartoznak, amelyek az elérni kívánt (tilos) cél okán minősülnek jogellenesnek. Amint arra az imént utaltunk, a munkaharcnak fogalmi eleme, hogy az a munkafeltételek megváltoztatása vagy fenntartása érdekében zajlik. Noha az osztrák munkajog a munka-feltételek körét igen széles értelemben fogja fel,⁷¹ bizonyos célok mégis kívül eshetnek e körön (pl. a másik féllel szemben társadalompolitikai vagy világnézeti követelés, illetve ilyen magatartásra kényszerítés megfogalmazása).

– Végül azokat a munkaharcokat kell említenünk, amelyeknek megvalósítása, lefolytatása során valósul meg a jó erkölcsbe ütköző magatartás. Az osztrák felfogás szerint ezekben az esetekben akkor következik be a(z egész) munkaharc jogellenessége, ha a munkaharcot szervező az adott magatartást szándékosan valósította meg, azaz azt a munka-harcsi stratégiája során tervezte, illetve tudatosan vette igénybe.⁷²

c) E munkaharcsi magatartások körében kell számba vennünk az arányosság problémáját.⁷³ Az arányossági követelmény abban áll, hogy az igénybe vett munkaharcsi eszköznek kell arányosságot mutatnia a megfogalmazott munkaharcsi céllal. Ennek megítélésénél mindazonáltal abból kell kiindulnunk, hogy a munkaharcot folytatók szabadon választhatják meg eszközeiket. Ennek okán a gyakorlat csak a súlyoson aránytalan munkaharcok (utólagos) jogi kontrollját látja lehetségesnek. Ezek közé tartozik a német munkajogból is ismert olyan munkaharc, amely a másik fél megsemmisítésére irányul (existenzvernichtend). Ugyanebben a körben jelenik meg a munkaharc ultima ratio

⁷⁰ A StGB 250. §-a alapján (a „Nötigung oberster Organe” tényállása).

⁷¹ Marhold–Friedrich 2006, 460.

⁷² Marhold–Friedrich 2006, 461.

⁷³ Ennek az eszmének a gyökerei egyébként jól láthatóan a német munkajogban vannak.

jellegének problémája, amelyet az osztrák jog azonosan ítél meg a némettel (azaz a nem végső eszközként, a felek közötti tárgyalások sikertelenségének megállapítása hiányában folytatott munkaharc jogellenes).

Az arányosság kérdéskörében az osztrák munkajogi irodalomban vitatják a német munkaharci jognak a bírói jogban kialakult több tételét, lényegében azon az alapon, hogy a német joggyakorlat nem a bíróság mérlegelési jogát, hanem a bíró általi „szabad jogtalálást,” azaz a bíró jogalkotó szerepét alakította ki.⁷⁴ Az osztrák munkajog ezért nem a sztrájkjog gyakorlása önálló (nevesített) követelményei alapján, hanem szigorúan az ABGB-nak a jó erkölcsbe ütköző ügyletekre vonatkozó szabályain nyugszik.⁷⁵

Rendkívül figyelemre méltó Löschnigg álláspontja az ún. közszolgálati tevékenységek sztrájkjogi megítélésében.⁷⁶ Úgy véli, hogy ebben a körben minden „generalizálás” helytelen volna. A sztrájkjognak jogilag releváns korlátozása ugyanis nem kapcsolódhat a munkáltató közjogi jogállásához vagy a jogviszony közjogi jellegéhez, hanem kizárólag ahhoz, hogy a közszolgálatot teljesítővel szembeni fokozott „hűségkötelességet” vagy a szűk értelemben vett állami (hatósági) tevékenységet érinti-e az adott munkaharc. Amennyiben nem, azaz lényegében belül marad a „szociálisan adekvát” magatartások körén, úgy a közszolgálatban (ideértendően a magyar fogalmaink szerinti közszolgáltatásokat) is megengedhető a munkaharc.⁷⁷

A kollektív munkaügyi konfliktusokhoz az osztrák (államilag szervezett) döntőbíráskodás kapcsolódik, amelynek intézménye a Bundeseinigungsamt. Eljárására az a jellemző, hogy az, az egyik érintett fél kérelmére indul; döntése a felek előzetes írásos alávetési nyilatkozata esetében kötelező (kollektív szerződéses) hatályú.

V. A sztrájkjog és korlátai a francia munkajogban

a) Franciaországban a sztrájkhoz való jogot kifejezetten az Ötödik Köztársaság alkotmányának preambuluma tartalmazta, azonban ez a szöveg már utalást tartalmazott a Negyedik Köztársaság alkotmányára. Ennek értelmében a sztrájkot az erre vonatkozó törvényeknek megfelelően lehet gyakorolni. A sztrájkjog alapvető szabályait a Code du Travail tartalmazza, időközben azonban számos rendeletet alkottak az egyes speciális területek sajátosságaira tekintettel. A sztrájk fogalmának törvényi meghatározása rendkívül lényeges a sztrájkjog gyakorlásának egésze szempontjából. A sztrájk olyan munkabe-

⁷⁴ Löschnigg 2003, 781.

⁷⁵ A korábban említett elkülönült individuális és kollektív munkajogi megközelítésnek a jogellenes sztrájk – döntően kártérítési - jogkövetkezményei tekintetében is jelentősége van. Az uralkodó felfogás a sztrájkot szervező (érdekképviselő) kárfelelősségének megállapítása mellett van (a vezető, illetve képviselői szervek tevékenységéért viselt szervezeti felelősség alapján, amely a jogi személy ún. szervezeti elméleteire megy vissza).

⁷⁶ Löschnigg 2003, 783.

⁷⁷ A „szociálisan adekvát” fogalom a német munkaharci jogban alakult ki (Nipperdey nyomán). Ld. még fent a német jogra vonatkozó fejezetet.

szüntetés, amelyet valamely a foglalkoztatással összefüggő ok miatt kezdeményeznek.⁷⁸ A jogalkalmazás ezt a definíciót követi.⁷⁹

A sztrájkjog gyakorlása a munkavállalókat illeti meg, akár szakszervezeti támogatással, akár a nélkül. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a francia jogban – hasonlóan a magyar sztrájktörvény megoldásához – a sztrájkjog nem szakszervezeti prerogatíva. Ez abból is következik, hogy a francia munkajog szemlélete szerint a sztrájkhoz való jog, illetve annak gyakorlása a munkavállalói jogok védelmének egyik alapvető intézményes eszköze. Talán ennek tudható be, hogy a francia jog általában a sztrájkhoz elnézőbben viszonyul, mint jó néhány európai ország. Mindenesre a jogalkalmazás meghatározta a sztrájk általános korlátait. Ennek értelmében mindenkinek, aki élni kíván a sztrájkhoz való joggal, tekintettel kell lennie arra, hogy a személyek és a tulajdon védelme a sztrájkhoz való joggal szemben elsőbbséget élvez.⁸⁰

Lényeges, hogy a francia jog nem ismeri a békekötelem intézményét, amely a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a kollektív megállapodásokban – ebben a vonatkozásban – a sztrájkot korlátozó rendelkezést elvértve találunk.⁸¹ A sztrájk jogszerűségét illetően kiemelendő, hogy annak két feltételnek kell megfelelnie:

- összehangolt, azaz előzetesen egyeztetett munkabeszüntetésre kell irányulnia;
- szakmai, foglalkozási, foglalkoztatási kérdésekkel kell összefüggésben lennie.

Ez utóbbi feltétel alapozza meg a sztrájk előtti egyeztetést a munkavállalók (szakszervezet), valamint a munkáltató között. A foglalkoztatással összefüggő kérdések körét, azaz a sztrájk lehetséges jogalapját a CT alapján a jogalkalmazás alakította ki. Ennek értelmében ilyennek minősülnek:

- a foglalkoztatás feltételei;
- a munkavégzés egészséges és biztonságos körülményei;
- a munkajogviszony keletkezésével, megszüntetésével, illetve felfüggesztésével összefüggő kérdések;
- a munkavégzés helyével összefüggő kérdések,
- a munkáltató belső magatartási szabályaival és a fegyelmi felelősséggel összefüggő viták;
- a szakszervezeti tisztségviselők kedvezményeivel összefüggő kérdések.

Többen hangsúlyozzák, hogy különösen napjainkban rendkívül nehéz a jogszerű és a jogellenes sztrájk közötti határvonalat meghúzni, azonban úgy tűnik, hogy a bíróságok a sztrájk jogalapja tekintetében egyre markánsabban a szűkebb értelmezést fogadnák el.

b) A sztrájk fogalmát elsősorban a jogalkalmazás és a jogirodalom alakította ki, a Code du Travail a sztrájkhoz kapcsolódó elvárt magatartásokról, valamint a sztrájkhoz

⁷⁸ Lásd CT Art. L. 521-1.

⁷⁹ Pélissier, Jean – Supiot, Alain – Jeammaud Antoine: *Droit du travail*, Dalloz, Paris 2002, 1230 – 1231.

⁸⁰ Lásd a Conseil Constitutionnelle döntését 1980 július 22-én.

⁸¹ Lásd erről: Aubert, Gabriel: *L'obligation de paix du travail*, Geneve, Georg, 1981.

fűződő szankciókról rendelkezik. A viszonylag szigorú definíciós értelmezések mellett talán meglepő, hogy a francia sztrájkjog általános szabályként nem teszi kötelezővé a munkáltató tájékoztatását, illetve értesítését. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a munkavállalók, illetve a szakszervezetek minden előzmény nélkül, mintegy egyik napról a másikra elindíthatnak egy sztrájkot. A nem kötelező előzetes tájékoztatás, illetve értesítés nem kötelező jellege a gyakorlatban azt jelenti, hogy a megkezdett egyeztetés, illetve közvetítés eredményét a sztrájkot kezdeményező nem köteles megvárni, illetve nem köteles a munkáltató értesítése után annak válaszát sem bevárni. Ugyancsak gyakorlattá vált viszont a szakszervezeten belüli egyeztetés, amely hasonlít az angol jogban ismert ballot intézményéhez.

Lényeges továbbá, hogy a francia jog bizonyos feltételek esetén elismeri a szolidaritási, szimpátia sztrájkot is, továbbá lehetséges az ún. forgósztrájk is. A forgósztrájk korlátozásait szintén a jogalkalmazás alakította ki, lényeges, hogy nem béníthatja meg a vállalkozás egészét. Ami a szolidaritási sztrájkot illeti, a jogalkalmazás két típusát különbözteti meg a szolidaritási sztrájknak, úgymint a interne á l'entreprise, valamint a solidarité externe. Az előző általában jogosnak ítéltetett a jogalkalmazás által, egyszerűen azért, mert a legtöbb esetben a munkáltató valamely döntése ellen irányul. Tipikus példája ennek a csoportos létszámcsökkentés, amikor az intézkedéssel nem érintett munkavállalók szakszervezetei kezdeményeznek sztrájkot. A külső szolidaritási sztrájk nem egy esetben válhat jogellenessé azért, mert könnyen átcsaphat politikai sztrájkba, amely már túlmegy a fentiekben felsorolt feltételeken.⁸²

A sztrájk általános szabályaival és gyakorlatával összefüggésben végezetül kiemelendő, hogy a sztrájk nemcsak a munkavállalók jogai védelmének egyik intézményes eszköze, és egyben alkotmányos alapjog, hanem munkaharc is, ebből következően a sztrájk a francia jogban is csak, mint ultima remède jöhet szóba.

c) A sztrájk általános, és viszonylag liberális szabályaival, illetve a jogalkalmazás megítélésével szemben, meglehetősen szigorú a közszolgáltatások területén szervezett sztrájk jogi szabályozása. A korlátozások alapját a CT L. 521-2 szabályozza. Ezt a rendelkezést alkalmazni kell az állam, a régiók, a megyék és minden olyan község alkalmazottaira, amelynek lakossága meghaladja a 10000 főt, valamint minden olyan vállalkozás alkalmazottaira, amelyek közszolgáltatást nyújtanak, függetlenül a vállalkozás tulajdoni összetételére. Az állam, illetve az adott közösség vezetése felelősséggel tartozik a lakosság megfelelő ellátásáért a közszolgáltatások területén, és azt – mármint a közszolgáltatások szintjét – egy megfelelő mértéke túl a sztrájkjog gyakorlása sem gátolhatja. A szolgáltatások minimális szintjének meghatározására a kormánynak felhatalmazása van, amellyel él is az egyes ágazatok területén.⁸³ A közszolgáltatások biztosításában az egyik legfontosabb elv, azok folytonosságának fenntartása, akár a normál szint alatt.

⁸² Péliissier, Jean – Supiot, Alain – Jeammaud Antoine, 2002, 1235 – 1236.; Despax, Michael – Rojot, Jacques: *Labour Relation and Industrial Relations in France*, Kluwer, Deventer/Boston, 1987, 294 – 295.

⁸³ Lásd erről részletesen Ortscheid, Pierre: *Droits collectifs des travailleurs dans le secteur public*, *Revue internationale de droit comparé*, Année 1994, Volume 46, Numéro 2, 521 – 541.

Az általános sztrájkrendelkezésekhez képest a közszolgáltatások területén csak a szak-szervezet, mégpedig a reprezentatív szakszervezetek hirdethetnek sztrájkot. A szakszervezetnek egyeztetési kötelessége van, annak eredménytelensége esetén a sztrájk megkezdését megelőzően 5 nappal a sztrájkot szervező köteles a munkavállalót tájékoztatni:

- a sztrájk kezdetéről és végéről,
- a sztrájk helyszínéről,
- a sztrájk lefolytatásának módjáról.

Lényeges továbbá, hogy a közszolgáltatások területén jogellenesnek minősül a forgósztrájk, amelyből következően mind a belső, mind a külső szolidaritási sztrájk is általában jogellenesnek minősülhet.

Mint ahogyan utaltunk rá, ami az elégséges szolgáltatást illeti, a francia jogalkotó megoldása hasonló az angol jog módszeréhez, amennyiben a CT-ben foglalt általános szabályok kiegészítéseképpen az egyes közszolgáltatási ágazatokra vonatkozó törvényekben, illetve rendeletekben fogalmaz meg ágazatspecifikus korlátokat.⁸⁴ Lényeges ebből a szempontból például az villamosenergia szektor, ahol számos egyoldalú intézkedéssel biztosítja az állam a folyamatos, és a normál szolgáltatás biztosítását, és számos konfliktust követően napjainkra egyértelműen érvényesíti a minimális, illetve a szükséges szolgáltatások teljesítését.⁸⁵

VI. Néhány következtetés levonása az elemzett külföldi jogalkotás és jogalkalmazás alapján

a) A sztrájkjog elismerése, szabályozása, valamint a jogalkalmazás iránya annak elletére függ egy adott ország politikai, társadalmi és gazdasági tradícióitól, hogy napjainkra – jószerevel a különböző nemzetközi dokumentumok hatására – a sztrájkhoz való jog alapjog jellegét sehol nem vitatják. A sztrájkjog elismerésének fejlődésében – az egyes részletektől eltekintve – az alábbi vonulatot lehet felfedezni. A kezdetekkor a sztrájkjog, mint kollektív munkabeszüntetés a magánjog megközelítése szempontjából nem volt más, mint szerződésszegés, amely az ellenérdekű fél számára meglehetősen nagy mozgástérrel biztosított. Egyes ágazatokban, illetve munkavállalói kategóriák esetében a munkabeszüntetésnek büntetőjogi következményei is voltak.

A munkajog fejlődéstörténete során az ún. harci cselekmények minősítése éppen a munkajog konszolidációjának időszakában okozott nehézséget. A feleket megillető szabad-

⁸⁴ Lásd a tömegközlekedésre vonatkozó 2008 február 22-én kibocsátott rendeletet, valamint az 1984-ben kibocsátott 84-1289. számú törvényt a légiirányítók sztrájkja esetén biztosítandó szükséges szolgáltatásról, valamint a 82-1168. számú törvényt a tömegkommunikáció alkalmazottjainak sztrájkja esetén ugyanerről.

⁸⁵ Többek álláspontja szerint, meglehetősen nehéz ebben az ágazatban sikeres és hatékony sztrájkot kezdeményezni, ezért a szakszervezetek egyéb eszközökhöz folyamodnak, például megpróbálják arra agitálni a fogyasztókat, hogy válasszák az olcsóbb éjszakai áramot.

ságjogok elismerése és a szabályozásba történő beépítése ugyanis olyan intézmények megjelenését hozta magával, amelyek a munkajogot a békés megoldások jogává tették. Ebbe a körbe tartozott a koalíciós szabadság, a kollektív megállapodások elismerése, továbbá a kollektív érdekkonfliktusok feloldására irányuló, a tradicionális jogalkalmazástól minőségében eltérő technikák kialakítása. Ezek sorába első látásra magától értetődően nem illik bele a munkaharc jogának elismerése. Attól az időszaktól kezdve ugyanis, hogy a munkajog egyrészt a klasszikus magánjog kultúrájára épül, másrészt azonban kialakítja saját intézményrendszerét, megfigyelhető az a – modern jogokra egyébiránt meghatározó – törekvés, hogy az önbíráskodást, az ököljog hatalmára támaszkodó konfliktus-megoldási módszert elvesse.⁸⁶ Találónak látszik az a megállapítás, miszerint minden jogrendnek az egyik legfontosabb célja, hogy a kényszerhez és az erőszakhoz való visszatérést a saját érvényességi körén belül megakadályozza, azaz az érdekellentéteket ne anarchikus eszközökkel oldja fel.

b) A munkaharc jogi természete körüli jogelméleti, jogalkotási, jogalkalmazási és végeredményben jogpolitikai bizonytalanság jól nyomon követhető a munkaharc jogának korlátozásában is. A munkaharc elismerése mögött ugyanis mindig felvetődött a latens jogsértés érzete.⁸⁷ Ennek megfelelően próbáltak közelíteni a munkaharc szabadságának korlátozásához is. Ennek első – és mindmáig legjelentősebb – kísérlete a munkaharc szabadsága korlátozásának a közérdekhez, illetve a közösség jólétéhez való kapcsolásával függött össze. A munkaharc általános elismerése, így a jogrendbe ágyazása, valamint korlátozásának a közérdekkel való összekapcsolása azonban az egymástól minőségében eltérő posztulátumok és értékek egyidejű értékelése miatt eleve kudarcra ítéltetett. A közérdek ugyanis ebben a kontextusban nem más, mint egy objektivizált érdek, amellyel szemben a sztrájkban résztvevők szubjektív érdeke áll szemben. Kérdés azonban, hogy mi objektivizál meghatározott érdekeket, mi által válnak közérdekké?

Megfigyelhető, hogy az egyes országok a kezdeti – és meglehetősen hosszú ideig tartó – be nem avatkozás politikáját követően két oldalról avatkoztak a sztrájkjog gyakorlásába. Az egyik magánjogi alapozású, a másik közjogi, de csak „félíg”. A magánjogi alapon történő sztrájk-korlátozás elsősorban a munkáltatót védi, amennyiben a jog a sztrájkhoz való jogot a szerződéses elv, a kollektív magánautonómia egyik kifejezési formájaként kezeli. Ebben a kontextusban a sztrájkot gyakorló köteles betartani meghatározott általános magánjogi követelményeket, mindenekelőtt a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. Ebbe a magánjogi beavatkozásba is vegyülnek közjogi elemek, nevezetesen az alkotmányossági tesztekben ismert arányosság, ésszerűség, szükségesség stb. minősítési rendszere. A jog e magánjogi követelményeknek a betartását alapvetően a felek megállapodására bizza, azonban több-kevesebb intenzitással meghatároz jogszabályi követelményeket, vagy ezek hiányában a jogalkalmazás alakított ki minimális feltételeket e jog gyakorlója számára. Ezek közé tartozik az előzetes egyeztetés, a sztrájk megszervezése előtt a munkavállalók (szakszervezeti tagok) szavazása, a munkáltató részletes tájékoztatása a sztrájk időtartamáról, helyszíneiről, a lebonyolítás módjáról stb. E magánjogi követel-

⁸⁶ Picker, Eduard: *Die Regelung "der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" – Vertragsprinzip oder Kampfprinzip?* Köln, 1988, Carl Heymanns Verlag, 12–13.

⁸⁷ Picker 1988, 16.

mények elmulasztásának jogkövetkezményei alapvetően szintén magánjogiak, de nem ritka a hatósági, közigazgatási jellegű szankció, a legtöbbször valamilyen pénzbüntetés.

A sztrájkjog korlátozásának közjogi alapon történő kimunkálását két tényező hozta magával. Az egyik a technikai, technológiai fejlődés, amely következtében a közszolgáltatás valóban „közzé”, azaz tömegméretűvé vált, és e szolgáltatások vagy az állam vagy nem nagy számú magánvállalkozás kezében összpontosult. A másik a szociális állam eszméje, amely mind a mai napig jogértelmezési alapelv. Ez közelebbről azt jelenti, hogy az állam ún. ellátási felelőssége körébe tartozó területeken a jogalkotó (ritkábban a jogalkalmazás) korábban megtiltotta a sztrájkjog gyakorlását, majd később meghatározott szükséges szolgáltatások teljesítéséhez kötötte. Ez a korlátozás minden országban megtalálható akkor is, ha ezek a szolgáltatások a privatizáció alá estek. A módszerek rendkívül változatosak. Vagy általános hatáskörű jogszabályok születnek – ez a ritkább megoldás –, vagy egyes ágazatok tekintetében ír elő korlátozásokat jogszabály. Ez utóbbi esetben megfigyelhető még egy sajátosság, amely részben azzal áll összefüggésben, hogy a sztrájkjog nem minden országban szabályozott. A korlátokat általában az egyes szaktörvényekben fogalmazzák meg, és többnyire indirekt módon, nevezetesen a szükséges szolgáltatás mértékének rögzítésével, amelyet az ún. sürgősségi helyzetekben is teljesíteni kell.

A sztrájkjog közjogi korlátai átlépésének jogkövetkezményei ambivalens megítélésben részesülnek. Általában itt is magánjogi jogkövetkezményekkel találkozunk (kárigény érvényesítése), de megjelennek a különböző arbitrátori eljárások, amelyek során a döntőbírák kötelező alávetési nyilatkozaton alapulva hozzák meg határozatukat.

Összességében megállapítható, hogy a közszolgáltatások biztosítása érdekében meghozott különféle korlátozások nem sok eredményt érnének el, ha magának a sztrájkjognak az általános megítélése nem tartalmazna bizonyos fékeket. Abban az esetben ugyanis, ha a jogalkotó teljesen szabadjára engedi e jog gyakorlását – akár úgy, hogy nem szabályozza a jogalkotó, akár úgy, hogy a bíróságok sem alakítják ki jogalkalmazási doktrínájukat, végül akár oly módon, hogy a szabályozás nem megfelelő – a sztrájkjog korlátozása egyes speciális területen szinte lehetetlen vállalkozásnak tűnik.

VII. A sztrájkjog megítélése a magyar jogban, különös tekintettel a közszolgáltatásokra

a) A hazai munkajog egészen az 1989. évi VII. törvény hatálybalépéséig nem ismerte el jogszerű munkavállalói cselekményként a sztrájkot. A kollektív munkabeszüntetés jogi elismerésével való szembenállás azonban teljesen eltérő ideológiai alapokon nyugodott 1945 előtt és az ezt követő szocialista munkajogban. Az 1989. évi VII. törvény – az 1967. évi II. törvény, azaz a régi Mt. módosításával együtt – tehát már olyan időszakban született meg, amelyben a sztrájk mint realitás nem volt ismeretlen. Az alábbiakban – követve a korábbi elemzések rendszerét – a hatályos szabályozás kritikus pontjait tárgyaljuk, utalva a jogalkotás folyamatában felmerült érvekre és ellenérvekre.

b) Az első problematika a sztrájkjog alanyai és a sztrájkjog tárgya. A sztrájkjokról szóló törvény (Sztv.) 1. § (1) bekezdése értelmében „a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – megilleti a sztrájk joga”. A (4) bekezdés első mondata szerint „a szakszervezeteket megilleti a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének joga”. A sztrájk kezdeményezésének joga tehát eltérő attól függően, hogy milyen jellegű a kollektív munkabeszüntetés. A különbségről az Sztv. indokolása csak annyit rögzít, hogy „mivel az ilyen típusú sztrájk olyan munkáltatónál is kárt okozhat, amelyiknek a sztrájkkövetelés orvoslására nincs lehetősége, indokolt különleges garancia a sztrájk jogszerűségét illetően. Ezért ilyen sztrájkot csak a szakszervezet kezdeményezhet.”

A sztrájkjog címzettjeinek különbsége jól tükrözi azt az érdekellentétet, amely a jogalkotási folyamatban a szolidaritási sztrájk körül bontakozott ki. A tervezet ugyanis két változatban készült, és az egyik nem tartalmazta a szolidaritási sztrájkot. Ebben a felfogásban a sztrájk – az angol terminológiát kölcsönvéve – secondary industrial actionként – nem jöhet szóba. Ez az álláspont számos kritikai észrevételt követően nem került elfogadásra, és mivel a szolidaritási sztrájk pozitív meghatározást kapott, a jogalkotó szembetalálta magát a másodlagos, szolidaritási, szimpatizáló jellegű fellépések alanyi köre korlátozásának problematikájával. Nyilvánvaló, hogy szerencsésebb lett volna az érdekközösség oldaláról közelíteni a problémához, meghatározva a szolidaritási sztrájkban részt vevők üzleti, jogügyleti kapcsolatai miatti esetleges összeférhetetlenséget is – mint ahogyan azt az angol vagy a francia jogrend tette. Ennek elmaradása azonban – más logika alapján – ahhoz vezetett, hogy a jogalkotó a sztrájk kezdeményezését csak a szakszervezetek számára teszi lehetővé. Álláspontunk szerint ez az elgondolás téves, illetve a megoldás és indokolása között semmilyen okozati összefüggés nem mutatható ki. A sztrájkkövetelés orvoslására a szolidaritási sztrájkkal érintett munkáltatónak ugyanis abban az esetben sincs lehetősége, ha a kollektív munkabeszüntetést a szakszervezetek és nem a munkavállalók szervezik.

A tervezet egyik változatának 2. § (2) bekezdése szerint, „ha a sztrájkot nem a szakszervezet kezdeményezi, erről az érintett dolgozók titkos szavazáson, többségi döntést hoznak.” Ez a rendelkezés – végeredményben indokolatlanul – kimaradt az elfogadott törvényből. Mint ahogyan bemutattuk, a sztrájkot megelőző szavazás intézménye nem ismeretlen a külföldi jogokban. A munkavállalók általi szavazásnak többek között preventív jelentősége is van, hiszen a későbbi konfliktusokban számos félreértést megelőzhet, pl. a sztrájk jogszerűségével kapcsolatban is. A jogalkotó ugyanis adotttnak veszi a sztrájk fogalmát, de a sztrájk legáldefiníciója hiányzik. Amennyiben a sztrájk az érintett munkavállalók többségének kollektív akciója, nem lett volna felesleges – ha már van szabályozás – erre a problémára is kitérni.

A sztrájkjog alanyainak meghatározása felveti a felelősség kérdését is. A munkavállalói érdekképviseltek jogállása – vagy másképpen a koalíciók jogállása – több országban is vitatott, nevezetesen az ún. ad hoc koalíciók vonatkozásában. Álláspontunk szerint abból a kitételből, hogy a munkavállalókat illeti meg a sztrájk joga csu-

pán az következik, hogy nem csak a szakszervezetek a sztrájkjog alanyai. Indokolt lenne tehát a szabályozás pontosítása, azaz, meg kell határozni a sztrájkjog gyakorlásának minimális szervezeti és eljárási követelményeit abban az esetben is, ha azt nem a szakszervezet gyakorolja.

Az Sztv. 1. § (1) bekezdése a dolgozók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítását nevezi meg a sztrájk rendeltetéseként. A korábbi tervezetek azonban bizonyos szűkítést is tartalmaztak. Így az egyik megoldás értelmében „a dolgozókat munkaviszonyuk keretében, jogos érdekeik védelmére” illetve volna meg a sztrájk joga. Ez a megfogalmazás olyan képzetet keltett, hogy a sztrájk csak „egy konkrét munkáltató és a munkahelyi szakszervezet” relációjára korlátozódik, így ez a munkavállalói alapjog irreális korlátozást szenvedne el.⁸⁸ Más törekvések azonban éppen arra irányultak, hogy a munkavállalói kollektív fellépés csak a munkáltató és a munkavállalói kollektíva közötti érdekkonfliktusokra korlátozódjon és a szélesebb értelmezést egyenesen veszélyesnek, destabilizálónak tartották.⁸⁹ Végül a jogalkotó – álláspontja szerint összhangban a nemzetközi munkajogi normákkal, valamint a külföldi gyakorlattal – elvetette a hivatkozott szűkítést, és a munkavállalókat általában gazdasági és szociális érdekeik biztosítására illeti meg a sztrájk joga.

A tervezetben szereplő szűkítés egy bizonyos szempontból pontatlan, és így felesleges volt. A kollektív fellépések már nem az individuális munkajogviszonyból származó jogok védelmére hivatottak, hanem a kollektív érdekkonfliktusok békés feloldása hiányában – mintegy azt elősegítendő – alkalmazható harci cselekmények. A kollektív érdekkonfliktusok általában az individuális jogvitáktól abban is különböznek, hogy a konfliktus tárgya nem valamely már meglévő jogviszonyból származó joggal, kötelessel, a jogviszony fennállásával vagy fenn nem állásával stb. kapcsolatos, hanem főszabályként a felek közötti jövőbeli kapcsolat tartalmával. Ez viszont már jóval többet jelent, mint az egyes munkavállaló munkajogviszonyának tartalma, ezért a sztrájk – mint kollektív munkabeszüntetés – általában a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek védelmére szolgál.

Hangsúlyozni kívánjuk azonban, hogy ez a megfogalmazás nem jelent korlátlan, illetve parttalan tartalmat. A munkavállalók gazdasági és szociális érdekét számos tényező alakíthatja. Így például a kormány adópolitikája, az energia árának befolyásolása, a közterhekre vonatkozó joganyag kialakítása, a társadalombiztosítás szabályozása vagy akár a tulajdonviszonyok ártrendezése (privatizáció). Kérdés, hogy mindebből melyek tartoznak a sztrájkjog tartalmába. A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően álláspontunk az, hogy döntően azok, amelyekre a munkáltatónak (munkaadói szövetségeknek) befolyása lehet, azaz, alapvetően a kollektív szerződés tárgykörébe eső valamennyi tényállás. Ez a diszktinció szűkebb témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű.

⁸⁸ Ezt az álláspontot a legerőteljesebben a SZOT képviselte.

⁸⁹ Ennek a véleményének adott hangot a Magyar Gazdasági Kamara.

c) Az Sztv. 2. és 3. §§-a foglalkozik a sztrájk jogszerűségével, illetve jogellenességével. A 2.§ (1) bekezdése a sztrájk kezdeményezhetősége vonatkozásában végeredményben az ultima ratio elvet rögzíti. Ennek értelmében sztrájk csak abban az esetben kezdeményezhető, ha a vitatott kérdést érintő egyeztető eljárás hét napon belül nem vezetett eredményre, vagy az egyeztető eljárás a sztrájkot kezdeményezőnek fel nem róható ok miatt nem jött létre.

A szabályozás összefügg a korábbi Mt.-nek a sztrájktörvénnyel egyidejűleg történt módosításával, amennyiben az 1967. évi II. törvény 66/A. §-a bevezette a kollektív érdekviták esetére az egyeztetés intézményét, illetve kötelezte a feleket egyeztető bizottságok megalakítására ilyen jellegű konfliktusok esetére. Az Sztv. – elkerülvén az ezzel kapcsolatos későbbi konfliktushelyzeteket – szabályozza a figyelmeztető sztrájk intézményét. Ennek értelmében az egyeztetés időtartama alatt, illetve, amennyiben az egyeztetés a sztrájkot kezdeményezőnek fel nem róható ok miatt nem jött létre, a még nyitva álló határidőn belül összesen egy alkalommal sztrájk tartható, azonban ennek időtartama nem haladhatja meg a két órát.

Az Sztv. azon túlmenően, hogy rögzíti, miszerint a sztrájkjoggal való visszaélés tilos, tételesen felsorolja a jogellenes sztrájk tényállásait. Indokolt azonban először a joggal való visszaélés és a sztrájkhoz való jog kapcsolatát elemzés alá vonni. Az Sztv. 1. § (3) bekezdése tartalmaz a joggal való visszaélés mellett egy lényeges követelményt: „A sztrájkjog gyakorlása során a munkáltatónak és a munkavállalónak együtt kell működni.” Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert a jogalkotó az együttműködés köteleességét a későbbiekben nem részletezi. Álláspontunk szerint ebben a körben szükséges szabályozni:

- az eredménytelen egyeztetést követően a szakszervezet tájékoztatási és értesítési köteleességét, annak tartalmát, időhatárait;
- meg kell határozni, hogy (időben) mit jelent a „sztrájkjog gyakorlása” kifejezés.

Nézetünk szerint, amíg a szakszervezetet terhelő – és más országokban magától értetődő – tájékoztatási köteleesség szabályozására nem kerül sor, a jogalkalmazás sem tudja kialakítani a sztrájkjogra vonatkozó doktrínáját,⁹⁰ továbbá, szűkebb témánk tekintetében sem lehet megalapozottan semmilyen együttműködési formát előírni.

A joggal való visszaélés abban az esetben valósul meg, amennyiben egy adott jog gyakorlása ugyan nem ütközik semmilyen konkrét jogi tilalomba, azonban a joggyakorlás módja nem adekvát az érintett jog konkrét rendeltetésével.⁹¹ Ez másképpen oly módon is megfogalmazható, hogy a jog gyakorlása rendeltetésellenes, ha gyakorlása által másnak nagyobb sérelmet, hátrányt okoz a jog gyakorlója, mint amelyet ő szenvedne el abban az esetben, ha jogának gyakorlásától tartózkodna. Ez a kiindulási pont jól nyomon követhető a sztrájkjog gyakorlása során is, hiszen a sztrájk szigorúan célhoz kötött, rendeltetése a munkavállalók szociális és gazdasági jogainak védelme. Ebből következően

⁹⁰ Utalunk ezzel összefüggésben arra, hogy a munkaügyi bíróságok uralkodónak tekinthető gyakorlatában a sztrájkjog gyakorlása jogszerűségének vizsgálata csak a sztrájk megkezdése után vizsgálható.

⁹¹ Lásd részletesen Sárándi Imre: *Visszaélés a joggal*, Budapest, 1965, Akadémiai Kiadó.

rendeltetésellenes minden olyan magatartás, amely a kollektív munkabeszüntetés ezen túlmutat, és ezáltal nagyobb hátrányt jelent a munkáltatónak, mint a sztrájk elmaradása jelentene az érintett munkavállalói kollektívának.

A sztrájkjog gyakorlásának rendeltetésellenessége azonban általánosságban nem határozható meg. Minden egyes konfliktushelyzet, illetve kollektív munkavállalói fellépés külön-külön értékelendő, s a rendeltetésszerű joggyakorlás vagy éppen a joggal való visszaélés számos tényezőtől függ. Ez a körülmény szintén kiemelkedően fontos a közszolgáltatások tekintetében. Jól példázza ezt, az ezen a területen tapasztalható nagyfokú bizonytalanság, amely a nemzetközi irodalmat és jogalkalmazást ebben a tekintetben jellemzi. Általában megfigyelhető, hogy az adott terület technológiai fejlettségi szintje, az ebből származó hatások a felek közötti kapcsolatrendszerre, a munkáltató és a munkavállalói koalíció közötti egyensúlyi helyzet minősége stb., mind befolyásolhatja a sztrájk megítélését.

d) Az Sztv. 3. §-a a jogellenes sztrájk meglehetősen eklektikus, egymástól merőben különböző tényállásait sorakoztatja fel egymás mellé. Így jogellenes a sztrájk, ha azt nem a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítására folytatják. Ez tulajdonképpen burkoltan a politikai sztrájk tilalmának megfogalmazását jelenti. Jogellenes a sztrájk abban az esetben is, ha a sztrájk kezdeményezése, illetve a sztrájkban való részvétel nem önkéntes, illetve, ha valakit kényszerítettek a sztrájkban való részvételre. A jogalkotó ebben a rendelkezésben a negatív koalíciós szabadság egyik megnyilvánulási formájának védelmét rögzítette.

Jogellenes a sztrájk abban az esetben is, ha a 2. § (1) bekezdésében rögzített egyeztetési köteleosségre vonatkozó szabályok be nem tartásával indítják meg. Ezzel összefüggésben jegyezzük meg, hogy egyértelműen kimutatható a szakszervezet tájékoztatási és értesítési köteleossége szabályozásának hiánya. Álláspontunk szerint, ha a szakszervezet e köteleosságának nem tesz eleget, a sztrájk jogellenes.

Jogellenes az Alkotmányba ütköző cél elérése érdekében folytatott sztrájk. Ilyen lehet különösen a hatalom erőszakos megszerzése, gyakorlása, illetőleg kizárólagos birtoklása érdekében kifejtett sztrájk. Ez általában tömegdemonstrációként jelenik meg, azaz olyan méretű munkabeszüntetésről van szó valamely politikai erő melletti szimpátia megnyilvánulásaképpen, amely már túlmutat a hagyományos értelemben vett sztrájk paraméterein. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen jellegű megmozdulás megítélése alapvetően nem a jogi dogmatika tárgykörébe tartozik. Alkotmányellenes az Alkotmány általános rendelkezéseiben rögzített elvek megsértését célzó sztrájk, valamint a Magyar Köztársaság politikai berendezkedése elleni sztrájk, és végezetül az Alkotmányban megfogalmazott alapvető jogok feladását kényszerítő kollektív munkabeszüntetés. Ebben a körben – az értelmezési nehézségek, bizonytalanságok elkerülése érdekében – részletesebb szabályozást kialakítani.

A Sztv. 3. § (1) bekezdés c) pontja értelmében jogellenes a sztrájk olyan egyedi munkáltatói intézkedéssel vagy mulasztással szemben, amelynek megváltoztatására vonatko-

ző döntés bírósági hatáskörbe tartozik. E rendelkezés szerint tehát semmilyen, az egyéni munkavállaló munkajogviszonyát érintő munkáltatói döntés – amely tehát munkajogi jogvita tárgya lehet – nem szolgálhat jogszerű sztrájk alapjául. Léteznek azonban olyan munkáltatói döntések, amelyek ugyan több egyéni munkavállaló jogállását érintik külön-külön, azonban vagy a döntésmechanizmus előkészítési folyamata miatt, vagy kihatásukban mégis kollektív jellegűnek tűnnek. Tipikus példa erre az Mt. 94/A-G §-ban szabályozott csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó munkáltatói döntés. A 94/F. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a munkáltató a felmondást a tájékoztatási kötelesség megsértésével közli, a felmondás jogellenes. Ennek megállapítása iránt az érintett munkavállaló bírósághoz fordulhat. Eldöntendő kérdés, hogy ez a munkáltatói intézkedés, illetve mulasztás egyedinek minősül-e vagy sem, mert végeredményben ettől is függ a kollektív munkabeszüntetés jogszerűsége. A felvetett probléma korántsem „csak” elméleti jelentőségű, hiszen a csoportos létszámcsökkentés az a munkáltatói intézkedés, amely ellen különösen hatékony lehet a sztrájk eszköze.

Álláspontunk szerint az Sztv. hivatkozott szabálya elhibázott. Függetlenül a példaként említett csoportos létszámcsökkentés intézményétől, létezhetnek olyan tipikusan egyedi munkáltatói intézkedések, illetve mulasztások, amelyek a kollektíva egészére, vagy legalábbis többségére hatással vannak. Ilyen esetekben indokolatlan a sztrájkjog gyakorlásának korlátozása. Ez az Sztv.-ben megfogalmazott korlátozástól mentes értelmezés áll összhangban a sztrájknak az Sztv. 1. § (1) bekezdésében megfogalmazott rendeltetésével, amennyiben a sztrájk a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítására hivatott, és ugyanakkor nem parttalan, hiszen egy munkáltatói intézkedéssel, vagy mulasztással áll összefüggésben. Ami pedig a csoportos létszámleépítés szabályozása és a sztrájkjog gyakorlása közötti összefüggést illeti – nézetem szerint – határozottan külön kell választani az egyes felmondások érvényességét a tájékoztatási kötelesség megsértéséről, amely nem egyedi munkáltatói mulasztás. Ennek jellegén nem változtat az a körülmény sem, hogy adott esetben az érintett munkavállalók külön-külön fordulnak bírósághoz, vagy csupán egyetlen munkavállaló keres jogorvoslatot az érintettek közül. (Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a sztrájktörvény megalkotásának időpontjában még nem volt hatályban a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, amely első ízben rendelkezett a csoportos létszámcsökkentésről.)

Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a leírt állásponttól eltérő értelmezés – más kiindulási alapon – szintén elképzelhető. Ennek megfelelően az Sztv.-ben azt lehetett volna egyértelműen kimondani, hogy mind az egyéni, mind a kollektív munkajogi jogvita tárgykörébe tartozó munkáltatói intézkedések, illetve mulasztások ellen jogszerűtlen a sztrájkjog gyakorlása. Egy ilyen megoldás azonban alapvetően gyengítette volna a sztrájkjog gyakorlásának hatékonyságát. Mindebből következően az Sztv. 3. § (12) bekezdés c) pontja nem megalapozott.

Az Sztv. 3. § (1) bekezdésének d) pontja értelmében jogellenes a sztrájk a kollektív szerződésben rögzített megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt. A magyar jogban ez a rendelkezés jelenti a békekötelem törvényi

rögzítését, amely ezáltal a kollektív szerződés kötelmi részének kötelező elemévé vált.⁹² A törvény hivatkozott rendelkezése ezért önmagában nem minősíthető. A sztrájkjog összehasonlító elemzése azt támasztja alá, hogy békekötelem léte vagy hiánya alapvető jelentőségű a sztrájk jogszerűségének megítélésénél. Egyes országok a békekötelmet elismerik, mások nem.⁹³

A jogalkotó e rendelkezés megalkotásakor abból indult ki, hogy általa számos feszültséget, illetve konfrontációt akadályoz meg. A megoldás az Sztv. megalkotása idején helyeselhető volt. Abban az esetben ugyanis, ha a kollektív szerződést megkötő fél, vagy a kollektív szerződés hatálya alatt kollektív szerződéskötési képességet szerzett fél nem tud eredményt elérni a kollektív szerződés tartalmának módosítására irányuló tárgyalásokon, lehetősége van a kollektív szerződés felmondással történő megszüntetésére. A gyakorlat azonban a jogalkotó elképzeléseit nem igazolta. Az Mt. 39. § (1) bekezdése szerint a kollektív szerződést – eltérő megállapodás hiányában – bármely szerződéskötő fél három hónapos határidővel felmondhatja. Ebben az esetben azonban gyakran előfordul, hogy a sztrájkjog gyakorlása a felmondási idő végére okafogyottá válik. Ezen túlmenően az Európai Szociális Charta Független Felügyelő Testülete szintén megfogalmazta a szabályozással szembeni kifogásait, jelezve, hogy a békekötelem – amely kétségtelenül a sztrájkjog gyakorlásának egyik jelentősé korlátja – csak a felek megállapodása alapján képzelhető el.

A sztrájk jogellenességének szabályozásához kapcsolódóan megjegyezzük, hogy a sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének minősítésénél csak az Sztv.-ben meghatározott tényállásokat lehet figyelembe venni.⁹⁴ Ez a megállapítás két szempontból jelentős. A sztrájk kezdeményezésénél vagy az éppen meginduló sztrájk esetében ugyanis nem lehet semmilyen más szempont alapján a jogszerűséget vagy a jogellenességet megítélni. Ezt az utat követi a jogalkalmazás is, legalábbis az eddigi gyakorlat nem tért el a szűkebb értelmezéstől. Problematikusabb azonban annak a megítélése, hogy a rendeltetésében jogszerű sztrájk a későbbiekben jogellenessé válhat-e, akár azért, mert a sztrájkban részt vevők olyan magatartást tanúsítanak, amely egyébiránt jogellenes, akár azért, mert a felek nem tudnak megegyezésre jutni az Sztv. 4. § (2) bekezdésében foglalt ún. „még elégséges szolgáltatás” mértékéről, illetve teljesítéséről.

Az első problémát nem tárgyaljuk, mert nem tartozik e tanulmány tárgyához, illetve megítélése viszonylag egyszerű. A második kérdéskör azonban elvezet szűkebb témánk vizsgálatához, nevezetesen a közszolgáltatások és a még elégséges szolgáltatás összefüggéseikhez.

e) Elöljáróban rögzíthetjük, hogy a még elégséges szolgáltatás szabályozása nem megfelelő. A törvény szerint ugyanis „ennek mértéke és feltételei a sztrájkot megelőző

⁹² Kiss György – Berke Gyula: Kézikönyve a Munka Törvénykönyve alkalmazásához. Pécs, 1992, Régió Bt. 66–67.

⁹³ Lásd erről Kiss György, *Munkajog*, Osiris, Budapest, 2005, 497 – 501.

⁹⁴ Radnay József: A magyar sztrájktörvény, *Magyar Jog*, 1990, 995–1006.

egyeztetés tárgyát képezik”. A hazai jogalkalmazásban már volt arra példa, hogy a még elégséges szolgáltatás kérdésében felmerült vitában a munkaügyi bíróság járt el.⁹⁵ Ez a „magától értetődő” megoldás azonban nem következik a törvényből. Az Sztv. 5. § (1) bekezdése értelmében a sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének megállapítását az kérheti, akinek a jogszerűség vagy a jogellenesség megállapításához jogi érdeke fűződik. Az Sztv. hivatkozott rendelkezése a sztrájk jogszerűsége, illetőleg jogellenessége tekintetében – zárójelben – a törvény 3. §-ára utal vissza. A még elégséges szolgáltatás rögzítése azonban a 4. §-ban található. Mindebből az következik, hogy a törvény szigorú értelmezése alapján az eredetileg jogszerű sztrájkot a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodás elmaradása önmagában nem teszi jogellenessé. Ennek ellenére a hivatkozott perben a munkaügyi bíróság a sztrájk jogellenességét vizsgálta abban az összefüggésben, hogy a munkáltató valamennyi munkáltatójára kiterjedő sztrájk esetében biztosítható-e a még elégséges szolgáltatás a törvény 4. §-ának (2) bekezdése szerint.⁹⁶ A munkaügyi bíróság végzését a másodfokú bíróság megváltoztatta, de függetlenül a döntés tartalmától a sztrájk jogszerűsége, illetve jogszerűtlensége vizsgálatának szintén a még elégséges szolgáltatásban történő megállapodás volt az alapja.

Az Sztv. 4. §-ának (2) bekezdése további problémákat is felvet. Előfordulhat ugyanis, hogy a vitában álló felek megállapodnak a sztrájkot megelőző egyeztetés során a még elégséges szolgáltatás mértékéről, azonban a sztrájk folyamán ez a mérték nem bizonyul elégségesnek. Felmerül a kérdés, hogy ebben az esetben a sztrájkkal érintett harmadik személy kereshet-e valamilyen jogorvoslatot, s amennyiben igen, mi legyen kereseti kérelmének tárgya, valamint az sem mellékes, hogy melyik bíróság rendelkezik hatáskörrel a kereset elbírálására.⁹⁷

Álláspontunk szerint az Sztv. 4. § (2) bekezdése magában foglalhatja annak a lehetőségét, hogy az eredetileg jogszerű sztrájk hatásai miatt jogszerűtlenné válik. Ebben a tekintetben is meg kell azonban különböztetnünk két tényállást. Az első esetben az érintett szakszervezet nem óhajt megegyezni a munkáltatóval a még elégséges szolgáltatás mértékéről, illetve annak teljesítésének módozatáról, hiszen ezáltal nagyobb nyomást képes gyakorolni a munkáltatóra. Az Sztv. 1. § (3) bekezdése rögzíti az együttműködési kötelezettséget a sztrájkjog gyakorlása során, továbbá kimondja, hogy a sztrájkjoggal való visszaélés tilos. Ebből következően – mivel a konkrét munkabeszüntetést megelőző egyeztetés is a sztrájkfolyamat része – álláspontom szerint a megállapodásnak az ellenérdekű félre gyakorolt erőteljesebb nyomás miatti elmaradása jogellenessé teszi a sztrájkot, azaz ez a tényállás tartalmában megegyezik az Sztv. 3. §-ában felsoroltakkal. A második eset ettől annyiban különbözhet, hogy a megállapodás elmaradása mögött semmilyen kényszereszköz nincs, hanem a felek rosszul mérték fel a még elégséges szolgáltatás mértékét. E tényállás alapján a sztrájk az Sztv. 3. §-ában foglaltak szerint eredetileg jogszerű.

⁹⁵ Radnay 1990, 1003.

⁹⁶ Radnay 1990, 1003.

⁹⁷ Erre az esetre álláspontom szerint nem alkalmazható a módosított Pp. 349. §-a sem, így csak az általános bíróságnak lehet hatásköre az ilyen jellegű igény elbírálására a polgári eljárás általános szabályai szerint.

A felelősség oldaláról közelítve ez a tényállás merőben különbözik attól az esettől, amikor a munkáltató a jogszerű sztrájk esetén is felelősséggel tartozik a szerződéses kötelezettségei teljesítéséért és ezek elmaradása esetén vállalnia kell a szerződésszegés következményeit, illetve kártérítéssel tartozik. Az Sztv. 4. § (2) bekezdése ugyanis azt a speciális esetet szabályozza, amelyben olyan munkáltatónál van sztrájk, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szervezetnél. Nézetem szerint az e munkáltatóknál elmaradó megállapodás nem egyszerűen csak a polgári jogi – jogügyleti – jogkövetkezményeket vonja maga után, hanem olyan speciális beavatkozási technikát igényel, amely által a jogellenes állapot gyorsan orvosolható. Ebben az esetben ugyanis nem lenne célravezető a rendeltetésében jogszerű sztrájkot jogellenessé nyilvánítani, ugyanis a megállapodás hibájában a munkáltató nem helytálló értékelése is szerepet játszott. Mindezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy – egyik megoldásként – indokolt lenne az Sztv.-ben külön is rendelkezni az elégséges szolgáltatás mértéke bírói meghatározásának lehetőségéről.

f) Nyilvánvaló azonban, hogy ez a probléma nem csupán polgári jogi felelősség ún. „üzleti” szegmenseit illeti, hanem közvetlen hatása van a fogyasztóra is. Az Sztv. 4. § (2) bekezdése példálózó felsorolást tartalmaz, amikor a lakosságot érintő alapvető szolgáltatásokat felsorolja. Ezek különösen a közforgalmú tömegközlekedés és távközlés, az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatása. Ez közelebbről azt jelenti, hogy e körön kívül még lehetséges ilyen terület, például a légiközlekedés, a sajtó, általában a tömegkommunikáció stb. Lényeges továbbá, hogy a jogalkotó a munkáltató kifejezést használja, amelyből következően bármilyen ilyen jogállású személy folytathat ilyen tevékenységet, amennyiben megfelel a törvényben foglalt követelményeknek.

A lehetséges jövőbeli szabályozásra tett javaslatok előtt indokolt érinteni néhány közszolgáltatást szabályozó törvényt. A földgázellátásról szóló XLVII. törvény (Get.) részletesen e szolgáltatás alapvető követelményéről. A Get. 2. §-a szerint „Az e törvény hatálya alá tartozó tevékenységeket, a gázfogyasztók ellátását megfelelő színvonalon, az élet, az egészség, a környezet és a természet védelmének, a fogyasztóvédelemnek, valamint a vagyon- és üzembiztonság érvényesítésével az energiatakarékossági érdekeknek, továbbá a műszaki-biztonsági, valamint a minőségbiztosítási előírásokban meghatározott követelményeknek megfelelően kell végezni.” Az értelmező rendelkezésekből kitűnően vannak olyan fogyasztók, amelyeknek a kielégítése prioritást élvez, továbbá a jogalkotó rendelkezett a válsághelyzet, valamint az üzemzavar fogalmáról, valamint annak elhárítási kötelességéről.

A Get. szerint: „29. § (1) Földgázellátási válsághelyzetnek minősül a személyeket, vagyontárgyakat, a természetet, környezetet, illetőleg a fogyasztók jelentős részének ellátását közvetlenül veszélyeztető földgázellátási zavar. A földgázellátási válsághelyzet fennállásáról a rendszerirányító kezdeményezésére a miniszter előterjesztése alapján a Kormány dönt.

(2) Válsághelyzet esetén külön jogszabály rendelkezései szerint kell eljárni.

(3) Ezen intézkedésekből származó károkért az engedélyeseket – a tőlük elvárható magatartás tanúsítása esetén - kártalanítási kötelezettség nem terheli.”

Álláspontunk szerint – amennyiben a Sztv. vonatkozó rendelkezései a fentiekben javasolt szabályokkal kiegészülnek, nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó a Get.-ben is megtegye a szükséges módosításokat. Ennek megfelelően:

- a jogalkotó a válsághelyzet elkerülése érdekében, valamint az ellátási kötelesség teljesítése érdekében kötelezze a rendszerirányítót – az érdekképviseltek bevonásával – a szükséges szolgáltatás meghatározására, akár mértékbeli ajánlásokkal együtt;
- a jogalkotó ennek alapján állapítsa meg az engedélyesre vonatkozó hasonló követelményeket;
- a jogalkotó írja elő a szakszervezet tájékoztatási és értesítési kötelességének speciális szabályait, valamint a felek együttműködési kötelessége teljesítésének különös szabályait;
- a jogalkotó határozza meg a jogszabály megszegésének jogkövetkezményeit.

Hasonló szabályozás képzelhető el a villamosenergiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.) tekintetében is. Mivel a Vet. tartalma, szerkezete lényegét tekintve hasonlít a Get. megoldásához, indokolt lenne a vázolt megoldás kimunkálása a villamosenergia szolgáltatás területén is.

VIII. Összefoglaló értékelés

A tanulmányban leírtak alapján, összegző megállapításunk lényege az, hogy a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény tartalma sem általában, sem az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó speciális ellátási követelmények teljesítése tekintetében nem megfelelő.

- a) Az Sztv. tartalmáról az általános követelmények tükrében, az alábbiak rögzíthetők:
- az Sztv. a sztrájkjog gyakorlásának jogosulti körét pontatlanul, a későbbi esetleges hátrányos következményekre való tekintet nélkül határozta meg;
 - a sztrájk jogalapjának meghatározása parttalan;
 - az egyes klauzulaszerű követelmények – pl. együttműködési kötelesség, rendeltetészerű joggyakorlás követelménye – szabályozása megmarad az általánosság szintjén, a szabályozás nem befejezett;
 - a jogellenes sztrájk taxatív felsorolása merev, indokolatlanul behatárolja a jogalkalmazást;
 - a még elégséges szolgáltatás szabályozása kellő anyagi és eljárási rendelkezések hiányában csak növeli a konfliktusok forrását.

- b) Az Sztv. tartalma alapján az általános követelmények tükrében az alábbi javaslatokat ajánljuk:
- a jogalkotó a sztrájkörvény személyi hatályát, valamint jogalapját a sztrájkjog, mint alkotmányos alapjog követelményeinek megfelelően pontosítsa;
 - az általános magánjogi klauzulákat töltsse ki tartalommal, valamint határozza meg a sztrájkjog gyakorlásának alkotmányos klauzuláit is, úgymint az ésszerűség, arányosság követelményei;

- a jogalkotó gondolja újra a jogellenes sztrájkra vonatkozó merev szabályozást;
- a még elégséges szolgáltatások tekintetében a felek megállapodásán túl, arra építve dolgozza ki az ellátási kötelesség anyagi normáit, valamint a konfliktusok feloldásának eljárásjogi szabályait (pl. kötelező arbitráció).

c) Az Sztv. tartalma alapján a különös követelmények tükrében az alábbiak ajánlhatók:

- a még elégséges szolgáltatás intézményrendszerét össze kell kapcsolni a közszolgáltatásra vonatkozó speciális szabályozórendszerrel;
- a jogalkotónak az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően ki kell munkálni a sztrájkjog gyakorlásának különös szabályait, amelyek nem lehetnek ellenétesek az Sztv. általános rendeltetésével;
- indokolt lenne a nagyobb ellátó, közszolgáltatási rendszerekre vonatkozó szabályanyag részletes vizsgálata a sztrájkjog gyakorlása és az ellátásért felelős jogai és kötelességei tekintetében;
- a jogalkotónak ki kell munkálni a még elégséges, illetve szükséges szolgáltatásokra vonatkozó követelményeket – az egyes szolgáltatási területekre külön-külön;
- ennek alapján kell meghatározni a rendszerirányítókra és az engedélyesekre (már ahol ilyen megkülönböztetés egyáltalán lehetséges) vonatkozó szabályokat.

IX. A kollektív munkaügyi konfliktusok szabályozására vonatkozó német törvénytervezet

Közismert és korábban mi is említettük, hogy a német sztrájkjog kodifikálatlan, azaz a sztrájkra vonatkozó szabályok lényegében a munkaügyi és alkotmánybírósági gyakorlatban alakultak (alakulnak). A sztrájk, illetve szélesebb körben a munkaharc tételes jogi szabályozására ugyanakkor történt kísérlet, mégpedig egészen sajátosnak mondható. A német munkajog-tudomány öt meghatározó képviselője 1988-ban dolgozott ki, illetve tett közzé indokolással ellátott törvénytervezetet (a továbbiakban: Tervezet) a kollektív munkaügyi konfliktusok szabályozására vonatkozóan.⁹⁸ Említésre méltó a Tervezetet tartalmazó kötet szerzői zárszava, amely utal arra, hogy a Parlament a munkaharc joga törvényi szabályozásának feladata elől kitér. A Tervezet ezért – a szerzők szerint - arra kíván rámutatni, hogy a törvény tartalmában való megállapodás legalábbis tudományos alapokon lehetséges. A Tervezet készítői által kidolgozott elképzelés jogalkotási értelemben nem teljesedett be, hiszen a törvényi szabályozás a mai napig hiányzik. Az mindenesetre kétségtelen, hogy a Tervezet komoly hatást gyakorolt az elmúlt két évtized munkajog-tudományos gondolkodására. Ezért érdemesnek tartjuk arra, hogy e tanulmány keretei között arról külön is megemlékezzünk.

A Tervezet 40 §-ból áll és általános, valamint részletes indokolást is tartalmaz. Tematikus törekvése az, hogy meghatározza a munkaharc általános szabályait, továbbá részletesen is rendezze a német munkajogban (történeti tapasztalatok szerint) kialakult

⁹⁸ Birk, Rolf – Konzen, Horst – Löwisch, Manfred – Raiser, Thomas – Seiter, Hugo: *Gesetz zur Regelung kollektiver Arbeitskonflikte. Entwurf und Begründung*. Tübingen, 1988, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)

munkaharci módokat, utóbbiak körében a sztrájkot és a kizárást, illetve szabályozza a munkaharchoz kapcsolódó egyéb jogintézményeket (az egyeztetést, a munkaharchoz kapcsolódó kockázati és felelősségi viszonyokat, a munkaügyi bírósági eljárás szabályait). Az alábbiakban elsősorban a tervezetnek e dolgozat tárgyköréhez kapcsolódó szabályait mutatjuk be, azaz a sztrájkjog gyakorlásával, illetve annak korlátaival összefüggőket, valamint a felek ehhez kapcsolódó sajátos kötelezettségeire vonatkozókat.

1. A munkaharc joga és gyakorlásának szabályai (korlátai) a Tervezetben

Mielőtt szűkebb tárgyunkra térnénk, érdemes azonban a Tervezetnek néhány igen figyelemre méltó és alapvető vonását kiemelni. A Tervezet I. Fejezete (1-12.§§) általános rendelkezéseket tartalmaz, amelyek – bizonyos értelemben – a munkaharc tételes jogban is rögzítendő és ilyenként kötőerővel rendelkező alapelveinek tekinthetők. Az 1. § rendelkezése szerint a munkaharc csak kollektív szerződés létrehozása érdekében lehetséges. A Tervezet tehát rögzíti a magyar munkajogból hiányzó alapelvet, illetve szabályt. A magyar munkajogban a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 1. §-a szerint a „dolgozókat” illeti meg a sztrájk joga, azaz munkajogunk e jog gyakorlását nem kapcsolja közvetlenül és konzekvensen a kollektív szerződéskötési képességgel rendelkező (szakszervezeti) alanyokhoz. A Tervezet 2. §-a munkaharccal szembeni általános arányossági követelményt rögzíti. Az (1) bekezdés szerint a munkaharc a munkafeltételek kollektív szerződésben való kiegyensúlyozott (egyensúlyos; gleichgewichtige) szabályozását hivatott biztosítani, és ebből következően tilosak azok a munkaharcok, illetve munkaharci eszközök, amelyek erre nem alkalmasak vagy ehhez nem szükségesek. Szempontunkból még lényegesebb a (2) bekezdés rendelkezése, amely szerint tilosak azok a munkaharcok és munkaharci eszközök, amelyek az ellenérdekű felet vagy a közösséget (közérdeket; Allgemeinheit) aránytalanul terhelik. A Tervezet 2. §-ához fűzött indokolás kifejezetten utal arra, hogy az említett általános arányossági követelmény (Übermassverbot) a közérdekbe ütköző munkaharcra is alkalmazandó, ugyanakkor jelzi, hogy a Tervezet eltekint a részletesebb szabályozástól. Ennek oka egyrészt az, hogy az e körbe tartozó esetek a jogalkotás szintjén nem láthatók előre, másrészt az, hogy az alkotók véleménye szerint a részletes szabályozás szükségképpen politikai tartalmat hordozna. Ez utóbbival kapcsolatban azonban az indokolásnak igen lényeges koncepcionális vonatkozására hívjuk fel a figyelmet. A tervezet készítőinek álláspontja szerint a közérdek nyilvánvaló sérelme esetében a jogalkotó beavatkozhat a munkafeltételek szabályozásába (feltéve, hogy az ellenérdekű felek nem találnak megoldást) és ezzel a munkaharcot tárgytalanná teheti.

A Tervezet 6. §-a az „Urabstimmung”, azaz a munkaharcot megelőző szavazás intézményét szabályozza és e körben az (1) bekezdés kimondja, hogy a munkaharcot szervező érdekképviselő köteles megállapítani, hogy a munkaharccal érintett kollektív szerződés hatálya alá tartozó tagok többsége egyetért-e a munkaharccal, illetve annak megkezdésével. Ennek hiánya a tervezet szerint mindenesetre nem eredményezi a munkaharc jogellenességét, csupán azzal a következménnyel jár, hogy az érdekképviselő tagjai nem kötelesek részt venni a munkaharcban.

A Tervezet 7-12. §§ a munkaharcra való jog gyakorlásával (a munkaharc megkezdésével, lebonyolításával és befejezésével) kapcsolatos általános rendelkezéseket tartalmaz. Tárgyunk szempontjából e szabályok közül kiemelésre kíváncsoknak az alábbiak. A 7. § (2) bekezdése az egyes munkaharci eszközök alkalmazásával kapcsolatban rögzíti, hogy azokat a másik féllel 12 órával az alkalmazást megelőzően kell közölni. A 10. § rendelkezik a munkaharc ideje alatti ún. fenntartási munkálatokról (Erhaltungsarbeiten). Az ezek biztosítása érdekében szükséges munkavállalókat a munkaharcból „ki kell venni.” Ilyen munkálatoknak minősülnek különösen az élet, egészség és a vagyoni védelméhez szükséges tevékenységek, de e körbe tartozik az áruk, anyagok megsemmisülésének elkerülését szolgáló munkálatok is. Utóbbiak körét a Tervezet nem korlátozza a munkáltató(k) tulajdonában lévő eszközökre (anyagokra, árukra), hanem általános megfogalmazással él.

Tematikusan ehhez kapcsolódik a 11. §-ban szabályozott ún. Notstandsarbeiten, azaz lényegében az elemi szükségleteket kielégítő munkálatok (tevékenység) kérdése. Erre vonatkozóan a Tervezet úgy foglal állást, hogy a munkaharcban érintett felek közösen kötelesek gondoskodni arról, hogy az „elemi személyes, társadalmi és állami szükségletek” tekintetében a szükséges minimális ellátás biztosított legyen. (Ennek érdekében egyébként ugyancsak ki lehet venni a munkaharcból a tevékenység ellátásához szükséges munkavállalókat.) E minimális szükséges (elégéses) szolgáltatások biztosítását – az általános szabályt konkretizálva - a Tervezet különösen(!) az alábbi területeken látja fenntartandónak:

- élelmezés és egészségügy,
- energia- és vízszolgáltatás,
- közlekedés,
- postai, távközlési, rádiós és televíziós szolgáltatások,
- tűzoltási, temetkezési, hulladékszállítási szolgáltatások,
- honvédelmi és belbiztonsági tevékenység.

Amennyiben a szakszervezet az említett tevékenységeket érintő sztrájkra hív fel, úgy ezt az érintett munkáltatókkal három nappal a felhívást megelőzően közölnie kell és e szándékát megfelelő módon nyilvánosságra is kell hoznia (Tervezet 11. § /3/ bekezdés).

A kapcsolódó indokolásból az alábbiakat emeljük ki. Az indokolás utal arra, hogy egységesnek látszik az az álláspont, amely szerint a munkaharc szükségképpen érinti az abban részt nem vevőket, illetve a közérdeket, hiszen e nélkül hatékony munkaharc gyakorlatilag nem folytatható. Másként: a munkaharcnak a közvetlenül érintetteken túlhúzó hatása van. Ez a hatás (Drittwirkung) a munkaharci taktika eleme is lehet és ekként a Tervezet szerzői szerint alkotmányosan is elfogadható (a kollektív szerződéses szabadság és a kollektív szerződéses rendszer funkcionalitásának biztosítása érdekében). Mindazonáltal azt is rögzíti az indokolás, hogy ez (a Drittwirkung) azt a követelményt is magában foglalja, hogy a felek jogait úgy gyakorolják, hogy az harmadik (a munkaharcban közvetlenül nem érintett) személyek lehető legszűkebb körét érintse. A jogalkotó számára nyitva áll az a lehetőség is, hogy pontosabban meghatározza azt, hogy a munkaharc milyen mélységig avatkozhat be harmadikok érdekszférájába, illetve milyen

terheket okozhat harmadikoknak. A közérdek vonatkozásában a sztrájkjogba való (állami) beavatkozást egyrészt a „szociális állam” alkotmányos elve (szabálya) legitimálja, amely magában foglalja az elemi javakkal és szolgáltatásokkal való minimális ellátást, másrészt az államnak a közjóért (közérdekért, Gemeinwohl) viselt felelőssége, amely partikuláris érdekekkel szemben érvényesül, azaz e körben az érdekképviselletekkel, illetve az ő érdekeikkel szemben is. Jól látható, hogy ez a megközelítés a – megítélésünk szerint azonos alkotmányjogi dogmatikai elveken nyugvó – magyar jog számára is megfontolásokat lehetőséget kínál, illetve felveti annak (általános) lehetőségét, hogy a magyar jogalkotó újragondolja a hatályos sztrájktörvényben jelenleg rögzített korlátokat.⁹⁹

A Tervezet tehát – hasonlóan a magyar joghoz – a törvény erejénél fogva kötelezi a munkaharcban érintett feleket a szükséges minimális (elégséges) szolgáltatások biztosítására. Az indokolás kifejezetten utal arra, hogy ennek (konkrét) meghatározása során az adott jogi érdek fontosságától függően a jogalkotónak lehetősége van a kapcsolódó követelmények eltérő meghatározására. Példaként említi, hogy nyilván eltérő követelményeket lehet érvényesíteni az egészségügyi szolgáltatásokkal és a postai és távközlési szolgáltatásokkal kapcsolatban. A Tervezet jól láthatóan nem abból indul ki, hogy a munkaharci tevékenységet általánosan eltiltsa a 11. § (2) bekezdésében példálózóan meghatározott „létfontosságú” tevékenységek esetében. Az ilyen szabályozás differenciálatlan és életszerűtlen is volna, és az indoklás arra is utal, hogy az érintett tevékenységek az esetek többségében olyanok, ahol az elégséges szolgáltatás akkor is biztosítható, ha a munkavállalók egy része részt is vesz a sztrájkban. Figyelemre méltó érve továbbá a Tervezet indokolásának az, hogy ebben az esetben (azaz a teljes tilalom esetében) a munkaügyi konfliktus más megoldását kellene a jogalkotónak létrehoznia, ami a német sztrájkjogi gondolkodásban legalábbis kétséges volna. (Ehhez ld. alább az egyeztetéssel kapcsolatban mondottakat.) Ezért irányul tehát a Tervezet arra, hogy ún. funkcionális munkaharci tilalmakat vezessen be, amelyek csak az elégséges (minimális) szolgáltatás biztosítására irányulnak.

Ami az érintett tevékenységeket (ágazatokat, gazdasági ágakat) érinti, azokkal kapcsolatban a Tervezet koncepciója láthatóan az, hogy a német joggyakorlatban (akkor már) évtizedek óta kialakult gyakorlatot kodifikálja, de – miként erre a 11. §-hoz fűzött indoklás is utal – a szabály tükrözi a nemzetközi gyakorlatot is. A szerzők között vita bontakozott ki arról, hogy a sajtó is ebbe a szolgáltatási körbe kerüljön-e, ám a többségi álláspont ez ellen szolt azon az alapon, hogy a lakosságnak a szükséges információkkal való ellátásához elégséges a rádió és televízió működésének biztosítása. Ennek hiányában szóba jöhetne a Tervezet 11. § (1) bekezdése említett általános szabályának alkalmazása.

A 11. §-ban említett köteleesség tehát alapvetően a munkaharcban érintett felek köteleossége, amelyhez képest másik kérdés, hogy az állam maga a kezébe veheti-e az elégséges szolgáltatás biztosítását, ami elől a Tervezet nem zárkózik el.

⁹⁹ Itt elsősorban a sztrájktörvény 3. § (2) és (3) bekezdésében található rendelkezésekre utalunk.

Kézenfekvő végül ezzel kapcsolatosan az a kérdés, hogy az elégséges (minimális) szolgáltatást a feleknek konkrétan miként kell teljesíteniük. (Ez egyébként természetét tekintve azonos probléma az ún. fenntartási munkálatok meghatározásának kérdésével.) A Tervezet indoklása szerint az érintett feleknek ebben (is) meg kell állapodniuk, ideértve azt is, hogy a szolgáltatások biztosítása érdekében mely munkavállalókat veszik ki a munkaharcban résztvevők közül. E kérdés szükségképpen veti fel a felek megállapodásainak, illetve a megállapodások elmaradásának következményeire vonatkozó kérdést.

2. Az egyeztetés és a felek megállapodásai, valamint a sztrájkjog szabályozására vonatkozó állami felhatalmazás

A Tervezet külön fejezetben – a 13-20. §§-ban – foglalkozik az egyeztetés (Schlichtung)¹⁰⁰ problematikájával. A 13. §-ban foglalt általános szabály a Tervezetnek az egyeztetési eljárással kapcsolatos szabályai szubszidiárius természetére utal, ugyanis azt rögzíti, hogy a felek közötti egyeztetésre az ő ilyen tárgyú megállapodásaikban foglaltak az irányadók és törvényben (Tervezetben) foglalt szabályokat csak ilyenek hiányában kell alkalmazni. Ún. kényszeregyeztetési (kötelező döntőbírói) eljárást a tervezet nem irányoz elő!

Az egyeztető szerveket (Schlichtungsstellen) a Tervezet a Szövetségi Munkaügyi Bíróság és a tartományi munkaügyi bíróságok mellett hozza létre (értelemszerűen attól függő hatáskörrel, hogy a munkaharcra érintett kollektív szerződés milyen hatályú) oly módon, hogy az érintett felek képviselte biztosított legyen. (A részletek, illetve tisztán eljárási természetű szabályok bemutatásától eltekintünk.)

A Tervezet 17. §-a rendelkezik a felek megállapodásáról. (Felek alatt a Tervezet 1. §-ából folyóan minden esetben a kollektív szerződéses felek értendők, hiszen a munkaharc csak ebben a relációban értelmezhető.) Az egyeztető szerv közreműködik a felek megállapodásának létrehozásában. A felek együttes kérelmükkel fordulhatnak az egyeztető szervhez. Ha a felek között nem jön létre megállapodás, úgy az egyeztető szerv – többségi döntésével - erre vonatkozó javaslatot tesz. E javaslat a felekre abban az esetben kötelező hatályú, ha azt magukra nézve ilyenként fogadják el, illetve akkor, ha a döntésnek előzetesen alávetették magukat. Figyelemre méltó, hogy a Tervezet az egyeztetés időtartamát egy hetes időszakra korlátozza (az egyeztető szerv létrehozásától számítva).

A Tervezet indokolása a törvény által előírt kényszeregyeztetés tilalmát abból az elvből vezeti le, hogy az állam a munkaharcban semleges magatartásra köteles. Ez az indoka annak, hogy az állam nem kötelezheti a feleket sem az általa, sem a felek által autonóm módon létrehozott egyeztető szerv igénybe vételére. E kötelezéssel ugyanis elvenné a feleknek azt a(z alkotmányos) lehetőségét, hogy a közöttük fennálló vitát autonóm módon oldják meg, illetve a munkafeltételeket így szabályozzák. Az említett elv minden esetben

¹⁰⁰ A magyar és a német jog tekintetében mutatkozó terminológiai különbségekkel ehelyütt nem foglalkozunk.

nem kivétel nélküli. Rendkívül lényeges a tervezetnek az a felfogása, hogy abban az esetben, ha ez különösen fontos körülményekből, illetve különös szükséghelyzetből folyóan indokolt, a Tervezet indoklásából kitűnően a kényszerseregnyeztetés nem sérti az alkotmányos alapjog jellegű sztrájkjogot (a Grundgesetz 9. § /3/ bekezdése szerint). Ugyanez az elv jelenik meg abban a formában is, hogy az állam – általában - nem jogosult a folyamatban lévő munkaharcot befejezteté nyilvánítani. Az indoklás ugyanakkor itt is említi, hogy kivételesen – a közérdekhez fűződő kényszerítő jellegű okból – erre is lehetőség van. A Tervezet készítői szerint az egyeztető szerv hét napos eljárásának előírása („lehülési idő”) nem sérti az alapjog jellegű sztrájkjogot.

Az egyeztetéssel, illetve kényszerseregnyeztetéssel kapcsolatos problémák közvetlenül kapcsolódnak az államnak a munkaharci tevékenységekre vonatkozó szabályozási felhatalmazásához, illetve ennek korlátaival. Az indoklás külön is érinti ezt a kérdést, illetve ehhez közvetlenül kapcsolódóan a szükséghelyzetekre vonatkozó alkotmányos szabályozás tartalmát.¹⁰¹ Az e körben felhívott alapelvi jellegű, illetve a Grundgesetz-ből folyó tételek az alábbiak.

A szerzők szerint amennyiben a jogalkotó biztosítja a munkaharci eszközök lehetőségét, illetve a felek egyensúlyának és az arányosságnak az elvét, úgy (e körben, illetve ennek korlátai között) szabadon és széles körben szabályozhatja a munkaharc jogát. Szabályozási felhatalmazása azonban nem korlátlan. Amennyiben ugyanis a munkaharc jogának az alkotmányosan védett magja (lényeges tartalma; Kernbereich) konkretizálásra szorul annak érdekében, hogy a kollektív szerződéses rendszer funkcionálását biztosítsa, valamint a nem szervezett munkavállalók és munkáltatók, továbbá közérdek (közjó; Allgemeinheit) védelmét garantálja, úgy egyenesen alkotmányos kötelessége a szabályozás.¹⁰² Ennek (konkrét) mikéntjét illetően a Tervezet szerzői nem kívántak állást foglalni. Mindazonáltal figyelemre méltó az általános indoklás vonatkozó részének záró tétele. Eszerint a munkaharcban érintett felek nem rendelkeznek olyan „normaalkotási prerogatívával,” hogy a jogalkotó köteles volna nekik átengedni a munkaharc szabályozását. Ennek perdöntő indoka az, hogy a munkaharc harmadikokat és az egész közösséget (Allgemeinheit) is érinti, a munkaharcban résztvevők pedig nem rendelkeznek olyan (alkotmányos) felhatalmazással, hogy döntsenek a harmadik személyek tekintetében érvényesülő következményekről.¹⁰³ Más oldalról azonban: ez nem zárja ki azt, hogy a jogalkotó meghatározott körben elsőbbséget biztosítson a felek megállapodásainak, azzal azonban, hogy a felek (megállapodásaikban) kötve vannak a sztrájk jog alkotmányos korlátaival, azaz megállapodásaik nem érinthetik, nem befolyásolhatják magasabb (ra sorolt, hierarchikusan magasabban elhelyezkedő) jogok és érdekek (übergeordnete Rechte und Interessen) sorsát.

¹⁰¹ Ld. az indoklás általános részének 1/h), valamint 2. pontját.

¹⁰² Megjegyezzük, hogy az alapjog korlátozásának tesztje, illetve ennek dogmatikai konstrukciója a német jogban általánosan azonosnak tekinthető a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakulttal, az ún. szükségesség-arányosság tesztel. A német alapjogi felfogás abban is hasonlatos a hazaihoz, hogy az állam kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy tevőlegesen (jogalkotással) gondoskodnia kell az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről.

¹⁰³ Ahogy az indoklás szellemesen megfogalmazza, a felek „nem lehetnek bírák a saját ügyükben.”

A német alkotmányjog sajátos problémája a Grundgesetz 9. § (3) bekezdés utolsó mondatából folyó probléma, azaz a munkaharci eszközöknek a rendkívüli állapotban, illetve szükséghelyzetben való korlátozása. Ez tárgyunkat távolról érinti csupán, ezért ennek bemutatását mellőzzük.¹⁰⁴

Az egyeztetési eljárás problémája érintkezik a tervezet 4. §-ában foglalt szabállyal is. Eszerint a munkaharc végső eszköz (lehet csupán). Az elv konkretizálását az a szabály fejezi ki, hogy munkaharc csak a kollektív szerződéses tárgyalások sikertelensége esetében folytatható, illetve abban az esetben ha ezt követően valamelyik fél által (haladéktalanul) igényelt egyeztető eljárás sikertelen maradt. Az indokolás egyértelművé teszi, hogy a német munkajog – a Tervezet elkészülte óta is – a feleknek az egyeztetésre vonatkozó megállapodásait helyezi előtérbe (szemben az állam által előírt kényszeregyeztetéssel). Ilyen megállapodások egyébként mind a magánszférában, mind pedig a közszférában hatályban voltak, illetve vannak.

Figyelemre méltó ugyanakkor a Tervezetnek az a megközelítése, hogy az egyeztető eljárás igénybe vételét bármelyik fél kezdeményezheti, és ez ebben az esetben kötelező is, legalábbis abban az értelemben, hogy a munkaharc (végső eszközként) az egyeztetés sikertelenségéhez van kötve. A Tervezet 13. és köv. §§ szerint létrejött egyeztető szervek közreműködése – a felek eltérő megállapodása hiányában – is lehetséges (azzal, hogy a szerv döntése csak az ott említett esetekben kötelező). Hangsúlyozandó, hogy az állam által előírt kötelező egyeztetés a tervezetből hiányzik, hiszen annak alkalmazásához legalább egyik félnek a kérelme (nyilatkozata) szükséges.

3. A sztrájkjog egyes különös szabályai a Tervezetben, valamint a Tervezet egyéb rendelkezései

A Tervezet 3. Fejezete (21 – 24. §§) a sztrájk intézményére vonatkozó különös szabályokat tartalmazza. Ezek közvetlenül (már) nem érintik a sztrájk során nyújtandó (fenntartandó) elégséges (minimális) szolgáltatás kérdését, azonban néhány rendelkezés kiemelése indokolt – annak összefüggésében is.

A 21. § (1) bekezdése – itt is – határozottan utal a sztrájknak arra a céljára, hogy az kollektív szerződés létrehozásának érdekét szolgálja, illetve a sztrájk joga ilyen érdekből illeti meg a munkavállalókat. Ebből folyik az is, hogy a sztrájk joga csak kollektív szerződéskötési képességgel rendelkező szakszervezet egyetértésével vagy vezetésével gyakorolható. A sztrájkjog gyakorlásának további (kapcsolódó) korlátjaként jelenik meg az, hogy

¹⁰⁴ A kérdés a magyar jogtudományban meglehetősen elhanyagolt. A vonatkozó irodalomból említhető: Petrétei József: A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányjogi (törvényi) szabályozás sajátosságai. In: Ádám Antal – Cseresnyés Ferenc – Kajtár István (szerk.): Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécs, 2006, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 307. A szerző a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a veszélyhelyzet és a megelőző védelmi helyzet alkotmányos kérdéseit, illetve e körben az alapjogok korlátozásának kérdését érinti.

a Tervezet 21. § (3) bekezdése szerint a sztrájk joga nem foglalja magában a munkavállalói teljesítés csökkentését (*Verminderung der Arbeitsleistung*) és a munkavállalói hibás teljesítést.

Az imént említett szakaszhoz fűzött indokolás utal arra, hogy a sztrájk joga munkavállalói jog (függetlenül a munkavállaló szakszervezeti szervezettségétől). E fogalmi keret egyik alapvető konzekvenciája az, hogy a közszolgálati jogviszonyban állókra nem terjed ki e jog. Az indokolásban a szerzők ezzel kapcsolatosan úgy foglalnak állást, hogy nem indokolt a köztisztviselő privilegizált státuszát a munkaharc igen hatékony eszközével (is) kombinálni.¹⁰⁵

Más oldalról, noha a sztrájk jog munkavállalói jog, a sztrájk jog gyakorlása a kollektív szerződéskötési képességgel rendelkező szakszervezethez kapcsolódik. (Az individuális munkajogi vonatkozásán túl ez a sztrájk jog kollektív munkajogi követelménye.)

Említésre méltó még, hogy a Tervezet – eredeti, ám ugyancsak sikertelen kísérletet tett – a kizárás (*Aussperrung*) intézményének szabályozására is. Noha a magyar munkajogi irodalom tárgyalja a kizárás intézményét,¹⁰⁶ általában elmondható, hogy a hazai munkajogi gondolkodásban nem vert gyökeret (annak ellenére sem, hogy nemzetközi jogi dokumentumok is ismerik az intézményt). A Tervezet láthatóan annak szellemében igyekszik a tételes jogi szabályozást megvalósítani, hogy a törvénynek a felek eszközei egyensúlyát biztosítania kell, a kizárás ugyanis a munkáltató rendelkezésére álló munkaharci eszköz.

A Tervezet rendelkezéseinek általános jogi természetére utal a 33. §-ban található szabály, amely szerint a törvény rendelkezései a kollektív szerződésekkel szemben diszpozitívak, azaz azoktól a kollektív szerződések eltérhetnek.

¹⁰⁵ A magyar sztrájk jog alkotmánybírósági gyakorlatában nem a közszolgálattal (közigazgatással), de a fegyveres szolgálatokkal és az igazságszolgáltatással kapcsolatosan találkozunk hasonló tárgyú határozatokkal. Ld. a 673/B/1990., valamint a 88/B/1999. AB határozatokat.

¹⁰⁶ Kiss György: *Munkajog*. Bp., 2005, Osiris Kiadó, 513. és köv.