

Az elégséges szolgáltatás problémája

I. A hazai jog megoldása: megállapodás

Az 1989. évi VII. tv. a sztrájkokról az elégséges szolgáltatással kapcsolatban a következőképpen fogalmaz:

„4. § (1) A sztrájk ideje alatt az ellenérdekű felek további egyeztetést folytatnak a vita kérdés rendezésére, illetve kötelesek gondoskodni a személy- és vagyónvédelemről.

(2) Annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez – így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél –, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértéke és feltételei a sztrájkot megelőző egyeztetés tárgyát képezik.”

Ez a rendelkezés nem nélkülözi a logikát, mivel ha az elégséges szolgáltatás szintjének megállapítását egyik félre bízuk, az bizonyosan a saját érdekeinek megfelelően állapítja azt meg. Kissé elnagyolva, feltételezhetjük, hogy a munkáltató ezt a szintet úgy állapítaná meg, hogy az közelítene a teljes munkavégzéshez, hiszen legszívesebben megakadályozná a sztrájk-jog gyakorlását, ám ez nem áll hatalmában. Ugyanakkor a sztrájkot szervezők ezt a szintet közelítenék a teljes munkabeszüntetéshez, hacsak nem értékelik igen nagyra a szolgáltatásokat igénybe vevők véleményét, akik nulla közeli szolgáltatás esetén hamar felhagynának a sztrájk támogatásával, még akkor is, ha kezdetben megértőnek mutatkoztak.

Ebből következően a megállapodás (és az azt megelőző tárgyalás) elvben garanciát jelent arra, hogy a joggyakorlás nem ütközik akadályba, illetve a sztrájk harmadik félnek nem okoz aránytalan sérelmet. Meg kell jegyezni, hogy a bíróságok konzekvensen elutasítják egyes munkáltatók arra irányuló igényét, hogy az elégséges szolgáltatást a bíróságok állapítsák meg. A törvény szövege értelmében hatáskörük erre nem terjed ki.

Mint ismeretes, az elégséges szolgáltatással kapcsolatos, a bírói gyakorlatot orientáló határozat¹ szerint „A sztrájk jogszerűségét, illetve jogellenességét kizárólag az 1989. évi VII. tv. 3. §-a alapján kell elbírálni. Önmagában az, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál gátolja a még elégséges szolgáltatás teljesítését, nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához”, így ilyen tartalmú határozat nem is született. Nem szól azonban a jog explicite arról, hogy milyen más következményekkel járhat a megállapodás, illetve ennek nyomán az elégséges szolgáltatás hiánya. Ez annál is inkább probléma, mert sem a munkáltató, sem a sztrájkot szervezők számára nem egyértelmű, hogy

¹ BH 1991. 255.

- a) az elégséges szolgáltatás fenntartásának a kötelezettsége kit terhel, illetve, hogy
- b) az elégséges szolgáltatás hiányából fakadó kár megalapozhatja-e bármely kártérítési igényt.²

II. Az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás jellege

A vitában álló munkáltatók és munkavállalók, illetve érdekképviselőik a sztrájk lefolytatásával kapcsolatosan több megállapodást is köthetnek. A sztrájkszabályzat mellett – amely szintén lehet megállapodás eredménye – a sztrájk alatti magatartást befolyásoló fontos dokumentum az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás.

Mint ismeretes, az elégséges szolgáltatás nyújtására kötelezett munkahelyek körét a sztrájktörvény példálózó jellegű felsorolással úgy határozza meg, mint ahol a sztrájk fokozott negatív hatással van harmadik személyekre. Az elégséges szolgáltatás szintje azonban nem állapítható meg egységesen mindenütt. Elvileg a következő lehetőségek között lehet választani:

- a) egyedi megállapodás vs. hosszabb távú megállapodás;
- b) kötelező megállapodás vs. ajánlás;
- c) jogi kötő erővel rendelkező megállapodás vs. gentleman's agreement;
- d) kollektív szerződéses megállapodás vs. polgári jogi megállapodás.

Annak ellenére, hogy vannak törekvések arra, hogy az elégséges szolgáltatásról hosszabb távú megállapodás szülessen,³ az elégséges szolgáltatás szintjéről az esetek többségében a partnerek a sztrájkbizottság megalakulása után próbálnak megállapodni. A sztrájk-tárgyalásokkal együtt folyó elégséges szolgáltatásra irányuló tárgyalások alapproblémája, hogy a vita jellege, a vitában állók taktikája ez utóbbit is igen erőteljesen befolyásolja, az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodásra való hajlandóság taktikai fegyverként jelenik meg a sztrájktárgyaláson. Ebből az következik, hogy ahol a sztrájk alapjául szolgáló vita kielezett, a partnerek mereven kötik magukat az álláspontjukhoz, ott igen kicsi az esély az elégséges szolgáltatásról való megállapodásra is. Vagyis a felek képtelenek/nem óhajtnak szétválasztani a két kérdést, a vita valóságos tárgyát és az elégséges szolgáltatást.

Több ízben tárgyalt egy hosszabb távú megállapodás lehetőségéről a Villamosipari Érdekegyeztető Fórum, a Vasúti Érdekegyeztető Tanács, a volt Népjóléti Érdekegyeztető Tanács, a Pedagógus Szakszervezet és a Művelődési és Köznevelési Minisztérium, és más érdekegyeztető fórumok is. Vannak olyan ágazati szakszervezetek (pl. a Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége és az Egészségügyi Dolgozók Demokratikus

² Az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás hiánya nem okoz nagyobb zavart akkor, ha rövid ideig tartó munkabeszüntetésről van szó és ha az üzemelés módja egyébként nem követeli meg a megállapodást. Ezzel ellentétben, hosszabb, vagy korlátlan időre meghirdetett sztrájk esetén az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás hiánya mind a munkáltatónak, mind harmadik személyeknek okozhat olyan károkat, amelyek már nem állnak arányban a követelések súlyával.

³ Tudomásom szerint a PAV volt az első olyan vállalat, ahol az elégséges szolgáltatásról hosszabb távra érvényes megállapodást kötöttek.

Szakszervezete), amelyek felismerték a párhuzamos tárgyalásokban rejlő problémát és a megállapodás kidolgozását „békeidőben” kezdeményezték, reménykedve abban, hogy higgadt tárgyalásokon sikerül konszenzust elérni.⁴ Kötelező erejű megegyezés azonban tudomásom szerint közép szinten nem született.

A megállapodás kötelező, illetve ajánlás jellege általában attól függ, hogy milyen szinten kötötték. Ha munkahelyi szinten jön létre, akkor kötelező jellegű, mintegy gyakorlati útmutató a sztrájk idején ellátandó feladatokkal, munkabeosztással kapcsolatosan. Ha azonban az ágazati szakszervezet köti az ágazati munkáltatói érdekképviseléssel, akkor inkább ajánlás jellegű. A versenyszférában elsősorban a technológia szigorúsága az, amely a jelleget eldönti.⁵

Másképp áll a helyzet azokban az esetekben, amikor nincs munkáltatói érdekképviselés. Az eset jellegzetesen a közalkalmazotti ágazati sztrájk esete, amikor az elégséges szolgáltatásról minden munkáltatóval, egyesével kell megállapodni, legfeljebb a sztrájkot szervező ágazati szakszervezeti szövetség a minisztériummal vagy a helyi önkormányzattal egyetértésben iránymutatást ad a tárgyalásokhoz. Az ilyen, közalkalmazotti szakszervezeti szövetség által kötött megállapodás általában ajánlás jellegű, míg a helyben megkötött konkrét megállapodás kötelező.⁶

A megállapodás jogi természete nem tisztázott. Amennyiben kollektív szerződés részeként jön létre, úgy a kötelező jelleg és a jogi védettség is egyértelmű (ilyen például a PAV megállapodása). A felek kollektív szerződésen kívül is kezelhetik a megállapodást szerződésként, aminek az az értelme, hogy az elmaradásból fakadó károkat a sztrájkot szervezőnek állnia kell. Ugyanakkor kezelhetik a megállapodást úgy is, mint általában a nem szerződés jellegű megállapodásokat (ilyen a fent említett PSZ-MKM megállapodás, ahol az MKM nem kollektív szerződést kötő fél, de hasonló a helyzet olyan köztisztviselők sztrájkja esetén is, akik a sztrájkot az 1994. évi megállapodás alapján szervezik és olyan munkahelyen dolgoznak, ahol az elégséges szolgáltatást biztosítani kell).

⁴ Ezt a törekvést tükrözi az EDDSZ-NM közös nyilatkozat az egészségügyben dolgozók sztrájkjogának egyes kérdéseiről (Népjóléti Közlöny, 1994. 9. sz.).

⁵ A villamosenergia-iparban például az elégséges szolgáltatás egyes fogyasztói körök villamosenergiával való ellátását (pl. kórházak, gyermeintézmények), másoknak a hálózatról való lekapcsolását jelenti, egy országos hálózat és egy villamos teherelosztó lévén, nem lenne értelme az ajánlás jellegnek.

⁶ 1994. végén nem tudott megállapodásra jutni az MKM közoktatásban érdekelt szakszervezetekkel az elégséges szolgáltatásról és az egyes szakszervezetek is egészen eltérő álláspontokat képviseltek. Végül az 1995. december 15-ei sztrájk előtt az utolsó pillanatban született meg a „PSZ és az MKM Ajánlása az 1995. december 15-i közoktatási sztrájk idején még elégséges szolgáltatással kapcsolatos megállapodáshoz”, (1995. december 14.) A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete és a győri önkormányzat között létrejött megállapodásban ugyanezen sztrájk kapcsán az önkormányzat, mint az érintett munkáltatók képviselője jelent meg aláíró félként. Ezt a technikát 1995-ben semmilyen jogszabály nem támasztotta alá, igaz, nem is tiltotta, sem országosan, sem a győri megállapodás tekintetében nem kérdőjelezte meg senki a minisztérium, illetve az önkormányzat jogát arra, hogy ezt a megállapodást megkösse. (Jellemző a Győrben kötött megállapodás melléklete, amely külön megállapodás arról, hogy a sztrájkban résztvevő intézményvezetők is megkapják az aznapi bérüket.) A fent említett EDDSZ-NM közös nyilatkozat ennél kevésbé volt konkrét, tulajdonképpen felhívta a figyelmet a megállapodás szükségességére, de csak nagy vonalakban igazított el a szolgáltatás tartalmát illetően.

A tisztázatlan gyakorlathoz főként néhány jogi kérdés megválaszolatlansága vezetett. Így többek között:

- a) olyan partnerek között, akik egyébként nem köthetnek kollektív szerződést, létrejöhet-e kollektív szerződés-erejű megállapodás vagy nem,
- b) Ha nem jöhet létre, akkor egy ilyen megállapodás a polgári jog szerint szerződésnek számít-e vagy sem;
- c) Ha annak számít, tartalmazhat-e pl. olyan elemeket, amelyek a munkajoggal nem egyeztethetőek össze stb.?

III. A megállapodások száma

1989. január 1-től 2007. december 31-ig összesen hazánkban 226 sztrájk volt, amiből 130 volt figyelmeztető sztrájk, 89 sztrájk és 7 szolidaritási sztrájk.⁷ Az elégséges szolgáltatásról folyó tárgyalásokról nem minden esetben rendelkezem pontos adatokkal, így az alábbiak csak a legalapvetőbb összefüggések kimutatására alkalmasak.

Ha ágazatok szerint vizsgáljuk azt a kérdést, hogy hol kellett tárgyalni az elégséges szolgáltatásról (ami nem abszolút összefüggés, hiszen például a tömegközlekedésben is vannak olyan munkahelyek, ahol ez nem szükséges), illetve ezek a tárgyalások milyen eredményre vezettek, az alábbi összefüggéseket találjuk:

1. sz. tábla: Az elégséges szolgáltatásokról szóló tárgyalások és megállapodások esetszáma ágazatonként

Ágazat	Kellett tárgyalni	Folytattak tárgyalásokat	Megállapodás született	A megállapodások aránya azokhoz az esetekhez képest, ahol kellett tárgyalni, %
Mezőgazdaság	1	1	0	0
Ipar	17	14	13	76
Bányászat	4	3	3	75
Közlekedés	43	32	18	42
Egyéb szolgáltatás	6	6	5	83
Oktatás, kultúra	7	5	5	71
Egészségügy	14	10	9	64
Vegyes	2	2		0
Összesen	94	73	53	56

Mint látható, az egészségügy és a közlekedés kivételével az esetek kétharmadában megszületik a megállapodás. Mivel azonban ebben a két ágazatban viszonylag több sztrájkot szerveztek és csak az esetek 42, illetve 64%-ában állapodtak meg az elégséges szolgáltatásban, összességében azt mondhatjuk, hogy a szükséges eseteknek mintegy felében születik megállapodás.

⁷ Minden itt közölt adat a szerző saját kutatásaiból származik.

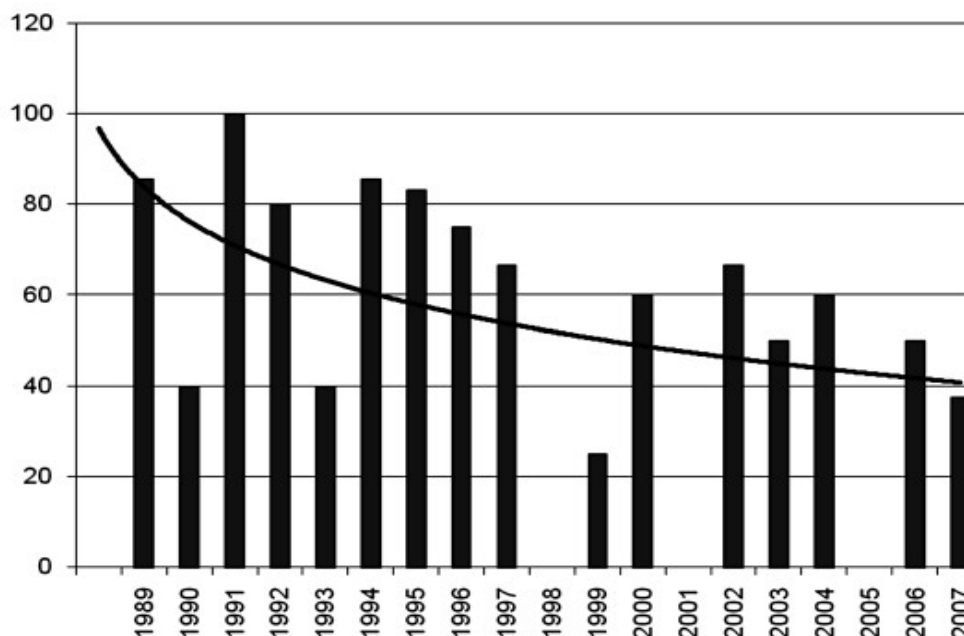
2. sz. tábla: Az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodások száma a sztrájk fajtája szerint

Jelleg	Kellett tárgyalni	Folytattak tárgyalásokat	Megállapodás született	A megállapodások aránya azokhoz az esetekhez képest, ahol kellett tárgyalni, %
Figyelmeztető sztrájk	56	43	30	54
Sztrájk	36	29	23	64
Szolidaritási sztrájk	2	1	0	0
Összesen	94	73	53	56

Mint tudjuk, a figyelmeztető sztrájk hossza legfeljebb 2 óra. Emiatt olyan esetekben, amikor nem közvetlenül személyi szolgáltatásokat nyújtanak valakinek, az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás elmaradása nem okoz komoly problémát, hiszen az időtartam, ameddig a szolgáltatást nem lehet igénybe venni, elég rövid (ez a szolidaritási sztrájkokra is vonatkozik, amelyek legfeljebb félórásak szoktak lenni, de 5 perces is előfordult). Az egészségügyben és az oktatásban a két órás időtartam is számít, különös tekintettel az egészség és a testi épség védelmére, amelyet azonban akkor is biztosítani kell, ha egyébként nem állapodnak meg az elégséges szolgáltatás közvetlen veszély elhárításánál nagyobb mértékéről. Minden esetre a táblából világosan látszik, hogy 2 óránál hosszabb sztrájkok esetén inkább születik megállapodás, mint figyelmeztető sztrájk esetén.

Ha az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodások időbeli alakulását tekintjük, látható, hogy az elmúlt két évtizedben egyre csökkent a hajlandóság a megegyezésre. (A tendencia 2008-ban is folytatódott, bár ezeket az eseteket az adatok még nem tartalmazzák.) Ezt mutatja az alábbi ábra:

3. sz. ábra: Az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodások aránya az összes olyan esethez képest, amikor kellett tárgyalni erről, %



IV. Ki mondja meg, mi az elégséges?

Az elégséges szolgáltatás mértékét általában nem könnyű meghatározni: minél bonyolultabb a munka technikai-technológiai szempontból, és minél erőteljesebben érint biztonsági kérdéseket, annál nehezebb. Azokban az ágazatokban, ahol a munkabeszüntetés egészséget vagy testi épséget veszélyeztethet – például az egészségügyben és az oktatásban – munkakörökre lebontva lehet meghatározni az elégséges szolgáltatás szintjét, figyelemmel arra, hogy ha veszélyhelyzet mégis fellép, akkor a sztrájkot fel kell függeszteni, a veszélyt el kell hárítani. Így az elégséges szolgáltatás megállapításához jól jönnek a szakmai ismeretek mellett a helyi ismeretek is. Mindemellett nyilvánvalóan figyelembe kell venni azokat a jogokat, amelyeknek a gyakorlását a sztrájk akadályozhatja, pl. a szabad mozgáshoz, az egészséghöz, a tanuláshoz, a közigazgatási szolgáltatásokhoz stb. való jogot.

Ilyen körülmények között az elégséges szolgáltatást meghatározó személye kézenfekvő módon az, aki a munkafolyamatról megfelelő ismeretekkel rendelkezik, azaz maga a munkáltató és a sztrájkot szervező munkavállalói csoport vagy érdekképviselő. Mindketten a szükséges ismeretek birtokában vannak, ugyanakkor ellenérdekű felek. Ezt az ellentmondást oldják fel azok a megoldások, amelyek harmadik személy kezébe teszik az elégséges szolgáltatás megállapítását. E módszerek közös előnye, hogy az elégséges szolgáltatás szintjét biztosan meghatározzák, azt a sztrájkot szervezők számára valamilyen módon előírják, azaz eltűnik annak a kockázata, hogy nem jön létre megállapodás. A lehetséges esetek – amelyre a világ különböző tájain konkrét példákat is találhatunk - a következők:

a) A jogalkotó

Ebben az esetben az elégséges szolgáltatás mértékét és alapkövetelményeit jogszabályban rögzítik. A módszer előnye, hogy minden hatálya alá volt sztrájkra egyértelműen és azonosan vonatkozik, előre fel lehet rá készülni. Hátránya abban van, hogy nem lehet elég részletes, az ellenőrzés során adódhatnak mérési problémák abban a tekintetben, hogy betartották-e. Ennek akkor van különös jelentősége, ha az elégséges szolgáltatás feltételeinek nem teljesítése jogszerűtlenné teszi a sztrájkot és kártérítési vagy elbocsátási szankciók léphetnek életbe.

b) A bíróság

Annak feltétele, hogy a bíróság előzetesen megállapítsa az elégséges szolgáltatás szintjét az, hogy a sztrájkot szervezők kellő időben bejelentsék a munkabeszüntetést és a megállapítást kérjék. A bírósági megállapítás előnye, hogy figyelembe tudja venni az adott akció körülményeit, a helyi sajátosságokat. Hátránya, hogy a bíróság általában nem rendelkezik a munkafolyamatokról különösebb információkkal, ezek beszerzése idő- és költségigényes.

c) A döntőbíró

A döntőbíráskodás lehet önkéntes vagy kötelező. Mindkét esetben fennállnak azok az előnyök és hátrányok, amelyek a bírósági megállapítás esetén, azzal a különbséggel, hogy a döntőbíráskodás általában gyorsabb és ennél fogva olcsóbb is. Ennek egy válfaja a döntőbíráskodás végső ajánlat módszerével, amelynél nem kell a döntőbírósnak különösebben elmélyednie a helyi munkafolyamatok és körülmények ismeretében, miután az elégséges szolgáltatás tartalmát a felek maguk dolgozzák ki, a döntőbíró feladata, hogy a benyújtott változatok között válasszon. A módszer előnye, hogy a felek igyekeznek reális ajánlatot tenni, mert nagy a kockázata annak, hogy a döntőbíró(ság) nem az ő megoldásukat választja, ha az irreális. További előny a gyorsaság és az a tény, hogy a kidolgozás költségei a feleket terhelik.

Kombinált megoldás lehet, hogy bármelyik eljárás csak akkor lép hatályba/életbe, ha a felek maguk nem állapodtak meg az elégséges szolgáltatásról. Ebben az esetben a megállapodásban való érdekeltség jelentősen nő, hiszen a sztrájk szervezésével járó teendők egyébként is lefoglalják a szervezők és a munkáltató kapacitásait, a megállapodási hajlandóságot jelentősen növeli egy ilyen procedura „veszélye”.

Bármelyik megoldás tovább cizellálható azzal, hogy az elégséges szolgáltatás nem teljesítése jogellenessé teszi a sztrájkot, amely esetleg alkalom annak hatósági betiltására, kártérítési igény érvényesítésére vagy elbocsátásra is.

V. Javaslatok

Tekintettel arra, hogy

- a) az esetek jelentős hányadában Magyarországon nem születik megállapodás az elégséges szolgáltatásról,
 - b) nem várható jelentős pozitív változás a felek magatartásában ebben a kérdésben, az utóbbi években a helyzet romlott;
 - c) szintén az utóbbi években a munkáltatók több ízben fordultak bírósághoz, illetve az államigazgatási szervekhez azzal az igénnyel, hogy az elégséges szolgáltatás szintjét állapítsák meg;
 - d) elégséges szolgáltatás hiányában harmadik személyeknek okozott károkért viselt felelősség, harmadik személyek akadályozása jogaik gyakorlásában kérdéskörre nem egyértelműen tisztázott,
- úgy gondolom, hogy a szabályozás kiegészítésére van szükség.

A fenti megoldások kombinációjaként a következőt tartanám célszerűnek és elfogadhatónak.

Alapesetben az elégséges szolgáltatásról megállapodást kell kötni. Az erre irányuló tárgyalások során a felek nyilván kölcsönös ajánlatokat tesznek egymásnak, azaz kidol-

gozott megoldásaik vannak a szolgáltatás szintjére. Ha egy jogszabályban megszabott határidőig (a sztrájk bejelentése után, illetve a sztrájk előtt) nem jön létre a megállapodás, úgy a problémával döntőbíróshoz kell fordulni, amely a végső ajánlat módszerét alkalmazva dönt. Az így létrejött megállapodás/döntés kötelező jellegű.

A végrehajtás a munkáltató és a sztrájkot szervezők közös felelőssége, amelyet az együttműködési kötelezettség keretében kell biztosítaniuk. (Ez azt is jelentheti, hogy ha kevesebben dolgoznának, mint amennyien az elégséges szolgáltatásból adódó feladatokat el tudják látni, a sztrájkolók közül kell biztosítani a hiányzó munkaerőt, vagy a munkáltatónak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy kapun kívülről ezt biztosítsa.) A bizonyítottan az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás/döntés be nem tartásából fakadó károkért is közösen (meghatározott arányban, nem egyetemlegesen) felelnek.

A részletszabályok kidolgozása természetesen további kérdéseket is felvet, más szabályokat érdemes alkalmazni pl. a sztrájkok jellege szerint (szolidaritási sztrájk, figyelmeztető sztrájk vagy határozott/határozatlan időre meghirdetett sztrájk esetén), felvetődik a sztrájkország jogban való megfogalmazása, amelynek a feladata lehet az elégséges szolgáltatásba bekerült munkaposztokon folyó munka ellenőrzése stb. Ezekre a kérdésekre itt nem térhetek ki, de egyébként is csak akkor érdemes a részleteket kidolgozni, ha elfogadott koncepciónk van.