

Sztrájk törvény születik (1988-1989)*

1. 1988–1989: a fordulat évei

A sztrájk törvény előkészítése 1988. októberében kezdődött, végül a törvényjavaslatot az országgyűlés 1989. március 26-án fogadta el, majd 1989. évi VII. törvényként 1989. április 12-én került kihirdetésre. A közfelfogás szerint minden törvény egyfajta lenyomata az adott kor társadalmi, gazdasági és politikai helyzetének. Úgy hiszem, hogy ez az állítás a sztrájk törvényre – s általában a 80-as évek végén született, úgynevezett rendszerváltó törvényekre – nem teljesen igaz. Ennek indokaira a későbbiekben még visszatérek, itt most csupán annyit jegyzek meg, hogy mint minden átalakulás során, úgy a 80-as évek végén is a jogalkotás egy új programot, eufemisztikusan fogalmazva egy új rendszer alapjait kívánta megteremteni, azaz el kívánt szakadni az adott kortól, és bevallott célja éppen a kialakulóban lévő új viszonyok rendezése, szabályozása volt. Ezért célszerű, ha nem időzünk el hosszan a 80-as évek végének magyarországi állapotainál, s csupán néhány eseményt idézünk fel az adott kor történéseiből, elsősorban azokat, amelyek a sztrájk törvény megalkotása szempontjából is jelentősek voltak.

1988 elején a magyar politikai vezetés az országot egy olyan, stabilan a szocializmus alapján álló országnak kívánta láttatni, amely ugyanakkor lényeges reformokra szorul. (Témánk szempontjából e korra jellemzőként kijelenthető, hogy a sztrájk szót a rothadó kapitalizmus egyik büzlő melléktermékeként volt ildomos csak használni.) Mondhatjuk azt is, hogy 1988 a szocializmus megreformálásának nagy elszánásával indult. Ennek egyik leglényegesebb állomása 1988. májusában Kádár János leváltása volt. Július közepén az MSZMP Központi Bizottsága egy olyan gazdaságpolitikai programot fogadott el, amely minden korábbinál tágabb teret kívánt engedni a piacgazdaságnak. Elsősorban a Világbank és az IMF szorításának engedve megindult az a jogalkotási folyamat, amely a magántőkének a gazdaságba való beáramlását kívánta elősegíteni. Ennek leglényegesebb jogi terméke a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, amelyet az országgyűlés 1988. október 10-én fogadott el és 1989. január 1-vel hatályba is lépett. E körben említést érdemel még a külföldi befektetéseket megengedő, s ugyancsak még 1988-ban elfogadott törvény. A társasági törvény elfogadását követően megindultak a később nem ok nélkül oly sok vihart kavart, ún. átalakulási törvény előkészületei, amely törvény lényegében a privatizációt – s mint most már jól látjuk, ezzel egyidejűleg, sőt ezt megelőzően a spon-tán privatizációt is – volt hivatott előkészíteni. A gazdaság átalakulását célzó jogalkotás természetesen érintette a munkajogi szabályozást is. 1988. tavaszától megkezdődött az

* A Magyar Munkajogi Társaság és a Magyar Munkaügyi Kapcsolatok Társaság 2008. április 23. napi konferenciáján elhangzott előadás

1967-ben megalkotott Munka Törvénykönyve módosítására irányuló kodifikáció. Ezt a munkát az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal (ÁBMH) koordinálta, és alapvető célja az volt, hogy a munkajogi szabályozást tegye alkalmassá a munkaadói oldalon a magántőke megjelenésével szükségképpen felmerülő (felerősödő), a munkaadó és a munkavállalók közötti konfliktusok kezelésére.

Amíg a gazdasági „rendszerátalakítás” körvonalai már 1988 közepén-őszén elég világosan látszottak, ez korántsem mondható el a politikai rezsimet illetően. 1988-ban a március 15-i tüntetésekkel szemben keményen felléptek, áprilisban kizárták a Pártból a „négyeket”, az október 23-ával kapcsolatos megemlékezéseket pedig előzetesen betiltották. 1988. novemberében hangzott el Grósz Károly híres-hírhedt sportcsarnoki beszéde, amelyben az akkor formálódó ellenzéki erők tevékenységét egyszerűen a fehérterrorhoz hasonlította. 1988-ban – utólag így ítéltethető meg – az MSZMP egy korábban már Dél-Koreában megvalósított olyan modell mellett kötelezte el magát, amely a gazdasági nyitás mellett a politikai egységuralom megtartására törekedett. Ez az elgondolás hamar köddé vált. 1988. novemberében a Minisztertanács élén Grósz Károlyt Németh Miklós váltotta. 1989. januárjában elhangzott Pozsgay Imre 1956-ot jelentősen átértékelő nyilatkozata, majd pár hónappal később az MSZMP Központi Bizottsága szentesítette a többpártrendszer létrejöttét. Ami „történetünk” szempontjából még kiemelést érdemel, a pártok mellett független, úgynevezett alternatív szakszervezetek is sorra alakultak.

2. A törvény-előkészítés folyamata

Az előzőekben vázolt, a hatalom által elhatározott radikális gazdasági átalakulás persze nem csupán elméleti megfontoláson alapult. A 80-as évek végére Magyarország gazdasági válságba került, aminek számos tünete közül az egyik az volt, hogy hosszú évtizedek után sztrájkok alakultak ki. A sztrájktörvény megalkotására irányuló döntés megszületésének közvetlen előzménye két, kétségtől elválaszthatatlan sztrájk volt. Legjobb emlékezetem szerint Esztergomban 1988. szeptemberében egy gyár dolgozói a vezetőjük személyével szembeni elégedetlenségüket fejezték ki sztrájjal, Gyomaendrődön pedig egy jogerős bírósági ítélet végrehajtását kívánták a munkavállalók sztrájjal megelőzni. Mindez a politikai vezetésben igen komoly visszatetszést, de inkább mondjuk úgy: riadalmat okozott. Persze itt felmerül a kérdés, hogy milyen alapon sztrájkolhattak Magyarországon 1988-ban a munkavállalók, hiszen a közfelfogás szerint csak a sztrájktörvény teremtette meg e jog gyakorlásának lehetőségét. Ezzel szemben még a jogi közvéleményben sem igazán tudatosodott tény az, hogy Magyarországon 1976. január 3-tól jogszabály által deklaráltan létezett a sztrájkjog, s mint ez rövidesen kiderül, sajátos szabályozás hiányában lényegében korlátlan volt a sztrájkhoz való jog. A Magyar Népköztársaság ugyanis az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdette a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (a továbbiakban: Egyezségokmány), amely a sztrájkjog érvényesülését alapjaiban garantálja. Az Egyezségokmány 8. cikkelye 1. bekezdésének d/ pontja kimondja: a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot. A 8. cikk 2. bekezdés annyiban korlátozza e jog gyakorolhatóságát,

hogy a sztrájkjognak a fegyveres erők, a rendőrség, valamint az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a részes állam korlátozásnak vetheti alá. Sajátos szabályozás hiányában tehát a sztrájk törvény elfogadását megelőzően korlátlanak lehet minősíteni e jog egzisztenciáját. Ebből az is következik, s az akkori politikai vezetés is némi meglepetéssel vette ezt tudomásul, hogy az egyre gyakrabban kialakuló sztrájkok minden további nélkül jogszerűnek minősülnek. A közvélekedéssel szemben tehát a sztrájk törvény megalkotása, és természetesen az e mögött húzódó politikai cél éppen a jogok korlátozása volt, s tényként kell előjáróban megállapítani, hogy a szóban lévő jog gyakorlása feltételeinek meghatározásával a hatályba lépett sztrájk törvény természetszerűleg e jog gyakorlását bizonyos mederbe szorította, ha úgy tetszik: korlátozta.

Az akkori politikai vezetés a sztrájk jog gyakorlását nem egy gazdasági vagy szociális jog érvényesüléseként élte meg, hanem a saját politikai egyeduralmát veszélyeztető, adott esetben e politikai hegemoniát megdönteni is képes olyan veszélyes fegyvert látott benne, amelynek visszaszorítására elszánta magát. Az 1988. október 13-i ülésén a Minisztertanács elfogadta a sztrájk jog alapjairól, a szabályozás elveiről szóló előterjesztést. Az egyértelmű jogalkotói cél az volt, hogy a sztrájk jog kifejezetten a munkaviszonyhoz tapadjon, és olyan jogi szabályozás szülessen, amely e körre redukálja a jogszerű sztrájk szervezésének lehetőségét. Az elvek között szerepelt az „arányosság” követelménye, az elégséges szolgáltatás elmulasztása jogellenességi ok volt, összességében a sztrájkjognak a „szocialista törvényesség” talaján álló rendezését célozta. Erről az ülésről Halmos Csaba, az ÁBMH elnöke azzal tért vissza, hogy Grósz Károly személyes utasítására a következő Minisztertanács elé kell vinni a sztrájk jog tételes szabályozását. Az adott helyzetben világossá vált, hogy a kívánt szabályozás megszövegezésére e sorok szerzőjének egy délutánja maradt. Helyzetét könnyítette, hogy a korábbi sztrájkok kapcsán már bizonyos nemzetközi kitekintés készült e jogterületről, és különösen az ILO esetjoga adott bizonyos kiindulási pontot. Az is kézenfekvőnek látszott, hogy a sztrájkjal összefüggő szabályokat beillesztjük az akkor folyó, a Munka Törvénykönyve módosítására irányuló törvényjavaslatba. Az első elgondolás az volt, hogy e javaslatban az akkori törvény 17. §-ában írt, a szakszervezeti kifogásra vonatkozó szabályok mintegy folytatásaként kerüljön a sztrájk jog rendezésére. Ebből következett, hogy a kifogás sikertelenségéhez kötődik a sztrájk jog gyakorlásának lehetősége, s ez a megoldás garantálta volna egyértelműen azt, hogy a sztrájkjal érintett követelések alapjaiban a munkaviszony keretein belül maradjanak, azaz e rendszer szükségképpen garantálta volna, hogy csak a munkáltatóval szemben, a munkáltató által megvalósítható cél érdekében válhat legitimmé a sztrájk. Talán annyi személyes megjegyzést lehet tenni e körben, hogy e sorok szerzője 1988. október 1-ével lett az ÁBMH Munkajogi Főosztályának vezetője, miután dr. Radnay József bejelentette a Legfelsőbb Bíróságra történő távozását. E távozás végül 1988. december 1. napjával történt meg, így éppen a jelzett időpontban dr. Radnay Józseffel közösen vezettük a főosztályt. Másnap Radnay úrral egyeztetve véglegeltük a szöveget, amely ebben a konstrukcióban viszonylag egyszerű volt, hiszen minden további előírás nélkül érvényesültek a munkajogi alapelvek, és az előbb említettek szerint a sztrájk jog gyakorlásának céljai is behatárolhatók voltak. Ennek megfelelően elkészült a tervezet, amelyet e formájában a Minisztertanács következő ülése jóvá is hagyott. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a pár naposra szűkült egyeztetés

során nem csupán a SZOT és a Magyar Gazdasági Kamara támadta a tervezetet, természetesen ellenkező előjellel, hanem az egyes minisztériumok is igen eltérő véleményeket fogalmaztak meg. A törvényalkotás folyamatában a Minisztertanács álláspontja tovább „puhult”, ezért kivehetővé vált a sztrájkkal szemben megkívánt arányossági követelmény – azaz annak előírása, hogy a követeléssel arányban álljon az okozott hátrány –, továbbá elhagytuk azt a korlátozó rendelkezést is, amely a munkavállalók által kezdeményezett sztrájk érvényességéhez előzetes, többségi szavazást írt elő.

Itt kell arra is utalni, hogy az Mt. már többször hivatkozott módosítása jelentős média visszhangot kapott, s leegyszerűsítve azt lehet mondani, hogy az akkor megújulás előtt álló SZOT a javaslat éles kritikájával próbálta bemutatni elszakadását a pártállamtól. (Különösen éles viták alakultak ki arról a tervezett módosításról, amely a kollektív szerződés megalkotását nem tette volna kötelezővé, azon egyszerű oknál fogva, hogy ha valódi érdekellentétek jelennek meg a munka világában is, a szerződés megkötésére való kötelezés elfogadhatatlan.) Mindenesetre az ÁBMH vezetése – igen helyesen – úgy döntött, hogy a javaslatról a lehető legszélesebb körű előzetes párbeszédet kell folytatni. Valamennyi, akkor ismert alternatív szervezetnek elküldtük a tervezetet, de folyamatos egyeztetések zajlottak az Országgyűlés egyre aktívabbá váló Alkotmányügyi Bizottságával, és természetesen a SZOT-al. Az akkor félhivatalos Kormánylapként működő Magyar Hírlap 1988. október 25-i számában az Mt. módosítását, annak indoklásával közzétettük, bemutatva a vitázó felek álláspontját is. Persze ezt az egyeztetést pár hetesre terveztük, végül csaknem fél évig tartott. Mivel ez időszak alatt az események jelentősen felgyorsultak, ez szükségképpen kihatott a törvény tartalmára is. Alapvetően három olyan tényezőt emelek ki, amely lényegesen befolyásolta a jogalkotás menetét.

- Elsőként és meghatározó okként azt kell kiemelni, hogy 1988 végén – 1989 elején elpárolgott az a politikai erő és akarat, amely az előbb említett célok mentén kívánta a sztrájkjog szabályozását. Leegyszerűsítve az eseményeket: jószerivel a Minisztertanács maradt az akkori államhatalom képviselője, amely ugyan egyre több konfliktus mellett és egyre több és gyorsabb visszavonulás árán valamelyest még képes volt az ország irányítására. (1988. őszén még nem döntöttek március 15. ünnepé nyilvánításáról, 1989. januárjában ez a döntés pillanatok alatt megszületett.) Praktikusan ez azt jelentette, hogy a sztrájkszabályozással kapcsolatos legelemibb és érdemibb döntések is voltaképpen az ÁBMH elnökének hatáskörébe csúsztak vissza, s mivel a „helyzet fokozódott”, egyre hátrébb került a politikailag fontos kérdések listáján a sztrájkjog. (Itt kell megjegyezni, hogy Halmos Csaba elnök igen korrekten, a jogállamiság követelményének maradéktalan érvényesítését elvárva irányította a kodifikációs munkálatokat.) Azt is mondhatjuk, hogy a tárgyalts szabályozás iránt a regnáló politika elvesztette érdeklődését, mintegy „sorsára hagyva” azt. Erre egy jellemző példát érdemes felidézni. 1989. januárban vagy februárban az ÁBMH épületében (az akkori spenót-házban) valamennyi érintett (politikai pártok, alternatív szervezetek, szakszervezetek képviselői) bevonásával a rádió által élő adásban közvetített vitát kezdeményezett az ÁBMH elnöke a javaslatról. Ezen az uralkodó MSZMP-t és a Minisztertanácsot – mint államminiszter – Nyers Rezső képviselte. Nyers Rezső a többórás vitát végighallgatta, majd zárszavában a következő, s mivel nehezen felejtethő, talán szó szerint

idézhető mondattal adott „iránymutatást”: olyan sztrájk törvény kell, amely méltányos a munkavállalóknak, de méltányos a társadalom számára is. Nem működött az a fajta társadalmi ellenérzés sem a sztrájkjoggal kapcsolatban, amelyre Grósz Károlyék korábban alappal számíthattak, gondoljunk csak a 80-as évek elején ügyesen manipulált, a lengyelországi eseményekre vonatkozó azon közvélekedésre, miszerint nem sztrájkolni, hanem dolgozni kell. Ebben a helyzetben az a viszonylag kellemes szerep jutott a törvény előkészítőinek, hogy egyre mentesebbé válva a politikai nyomás alól, szakmai érvekkel operálhattak. E körben az ILO abban is segítette az ÁBMH-t, hogy pár napra a sztrájk jog egyik szakértőjét, Johannes Schregle professzort Magyarországra küldte a kodifikáció támogatása céljából.

- Az akkori időben újdonság volt (ma már persze megszokhattuk), hogy egy konkrét tárgykörben folyó jogalkotást alapvetően befolyásolni képesek a különféle szereplők igencsak különféle politikai szándékai, céljai. Nyilvánvalóvá vált, hogy a sztrájk törvény vitájában való részvételt, de különösen annak éles kritikáját egyfajta legitimitási folyamat részeként fogják fel az újonnan megalakult pártok, de elsősorban a szakszervezetek. A legjellemzőbb e téren a SZOT szerepe volt. Deklaráltan már megszűnt a szakszervezetek „transzmissziós szíj” szerepe, de teljes elválása az állampárttól még nem következett be, elegendő csak arra utalni, hogy a SZOT elnöke egyben az MSZMP Központi Bizottságának tagja is volt. Ugyanakkor a közvélemény előtt is igazolni igyekezett új céljait és valódi szakszervezeti mivoltát e szervezet, amire jó lehetőséget kínált a törvény előkészítésében való aktív és kritikus szerep eljátszása.
- Az előzőekkel szorosan összefüggésben a sztrájk törvény előkészítése a SZOT és az újonnan alakuló szakszervezetek egyre erősebb harcának terepévé is vált. Sokszor jóval élesebb nyilatkozatokat fogalmaztak meg egymással, mint a kormánnyal szemben. Ugyanakkor teljességgel hiányzott egy erős és érdekeit jól kifejezni és képviselni tudó munkaadói szervezet. Természetesen az ÁBMH – amelynek kezdeményezésére már ekkor működött az Országos Érdekegyeztető Tanács – szerette volna a vitát olyan mederbe terelni, amely elsősorban a munkavállalók és a munkáltatók, illetve az ő képviselőik, tehát a szakszervezetek és a munkaadói szövetségek között zajlik. A Magyar Gazdasági Kamara ezt a szerepet nem vállalta fel.

Összességében az mondható, hogy akkori szemmel szokatlanul éles, ma visszatekintve azonban egy korrektnek tekinthető, voltaképpen egy demokratikus jogállami kereteket szimuláló vita eredményeként született meg a sztrájk törvény. Végeredményében a törvény megalkotása folyamatában minden jelentős szereplő előtt világossá vált: a sztrájk jog a munkavállalók olyan alapjoga, amelyet csak más alapjogok érvényesítése érdekében lehet korlátozni, önmagában a társadalom „normális”, pláne kényelmes működése a korlátozás alapjául nem szolgálhat.

3. A vita főbb pontjai

Első kérdésként szükségképpen az merült fel, hogy kell-e a sztrájk jogot szabályozni. Mint erre már utaltam, s ezt nem győzőm eleget hangsúlyozni, Magyarországon ebben az

időben szinte korlátozás nélküli sztrájkjog érvényesült, ezért főként az újonnan létrejött pártok és szakszervezetek alapjaiban kérdőjelezték meg a szabályozás létjogosultságát, azt a valós érvet hangsúlyozva, hogy az szükségképpen korlátozza a meglévő szabad joggyakorlást. Az ÁBMH azt az álláspontot képviselte, s végül ezt szinte valamennyi érintett elfogadta, hogy ha a szabályozás alapjaiban az egyébként látenszen is meglévő feltételeket rendezi, úgy az inkább a jogbiztonságot szolgálja. Majdnem teljes egyetértés alakult ki tehát abban, hogy a magyar jogi berendezkedésre is tekintettel, ilyen tárgykörben indokolatlan lenne kizárólag a bírói joggyakorlatra bízni a követendő normák meghatározását. A „látens” feltételek alatt azt értettük, hogy az Alkotmányból, vagy más alapjogot biztosító szabályokból, vagy a kialakult és elfogadott nemzetközi gyakorlatból következő feltételek – amelyek persze megélhetők és megítélhetők korlátként is – törvénybe foglalás nélkül is érvényesülnének. A törvényalkotás szükségessége tekintetében egyébként a nemzetközi gyakorlatra való utalás „döntetlen” eredményt hozott, hiszen igen erős országokra lehetett hivatkozni mindkét megoldást illetően.

További alapkérdésként merült fel már akkor (de néha most is), hogy meg kell-e határozni a sztrájk fogalmát. Akkor és ott a felvetés könnyen elintézhető volt azzal az érveléssel, hogy ilyen alapon a Munka Törvénykönyvében mindenekelőtt meg kellene határozni a munka fogalmát. (Beismerem, hogy igencsak demagóg érveléssel élünk, de vitázó barátaink ezt annak idején elfogadták. Persze akkor még senki sem láthatta, hogy pl. a MÁV-on belül számtalan szakszervezet jön létre, amelyek önálló fellépése már igazán gyakorlatiassá teszik a problémafelvetést.) Ha a szabályozás felvetői arra utalnak, hogy milyen jogosítvány formájában kell a sztrájkjogot rendezni, a válasz már jóval nehezebb és a felvetés jogossága is érthetővé válik. Tudniillik a kérdés az, hogy milyen munkavállalói kör munkabeszüntetésé minősül sztrájknak, még praktikusabban és konkrétan fogalmazva: néhány munkavállaló beszüntetheti-e a munkát valamely jogos vagy jogosnak vélt követelésük érdekében, azzal, hogy sztrájkjogával él. A probléma úgy is megfogalmazható, hogy kik a jogosultjai a sztrájkjognak. Ezért a magam részéről szükségesnek vélem annak kimondását, hogy a sztrájk a munkavállalók kollektívájának joga. A nyilvánvaló kérdésekben a Legfelsőbb Bíróság már állást foglalt, így kimondta, hogy egy ember nem sztrájkolhat, továbbá azt is, hogy a munkavállalók – és nem csak a szakszervezetek – kezdeményezhetnek sztrájkot megelőző egyeztetést. Önmagában e döntések, illetve a Törvény 1. § (1) bekezdésének az a megoldása, amely a dolgozó kifejezést többes számban használja, feltehetőleg kevés ezen elv deklarálására. Ugyanakkor kétségtelenül alappal felhozható, hogy önmagában a sztrájkjog kollektív joggá való minősítése a felmerült problémákra precíz és a joggyakorlat számára egyértelmű választ nem ad. Ez a felvetés meggyőződésem szerint az Mt-ben, a kollektív munkaügyi viták szabályozása keretében rendezhető. A pontosítás azért is szükséges, mert az Mt. 194. §-a nem ismeri el a kollektív munkaügyi vita alanyaként a munkavállalók kollektíváját, csak képviselőjüket, a szakszervezeteket.

Formai ellenvetésnek tekintette az ÁBMH, ezért a vita elején elfogadta azt, hogy a szóban lévő szabályozás ne az Mt-ben, hanem külön törvényben történjék. Akkor is, most is ezt jogtechnikai kérdésnek tekintettem, illetve tekintem. Ezzel összefüggésben további formai, inkább nyelvtani vitát gerjesztett az, hogy az eredeti szöveg a „munkabeszüntetés”

kifejezést használta. Mivel csaknem mindenki az idegen, de bevett „sztrájk” szó használatát javasolta, az ÁBMH ezt a felvetést is elfogadta. (Emlékezetem szerint az MTA Nyelvtudományi Intézete is támogatta a sztrájk kifejezés használatát.)

A legkiterjedtebb érdemi vita természetesen a sztrájkcélok meghatározása, illetve a még elégséges szolgáltatás biztosításának előírása kapcsán bontakozott ki. Ez persze nem volt véletlen, hiszen két alapvetően ellentétes érdek (érték) csapott össze: a sztrájkhoz való jog, illetve a társadalom védelmének elve.

4. Viták akkor és most

Mivel a felkérés arra is irányult, hogy a törvény előkészítésén túl utaljak arra, hogy ma hol látom indokát a változtatásnak, az alábbiakban – a törvény szabályozási sorrendjét követve – vázlatosan felidézem az akkori vitákat, utalva a jelenlegi álláspontokra.

Az 1. § (1) bekezdés kapcsán a sztrájkcélok meghatározása váltotta ki a legnagyobb vitát. Az még az előkészítés kezdeti szakaszában világos volt, hogy a sztrájkjog gyakorlása nem korlátozható a gyárkapuk mögé, hiszen olyan alapjogként ismerte el a nemzetközi gyakorlat és jog a sztrájkot, amely a munkavállalók egészét, s nem csupán egy meghatározott kollektíváját illeti meg. Ezért általános egyetértéssel találkozott – persze hosszas viták után – a sztrájkcélnak a munkavállalók „gazdasági és szociális” érdekeihez való kötése. Változatlan meggyőződésem: e fogalom szűkítése Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaiba ütközne. Ugyanakkor a sztrájkjog jogosultjainak körét valóban precízebben kellene szabályozni, de mint erre utaltam, ezt elsősorban az Mt. kollektív munkaügyi vitára vonatkozó szabályai módosításával kellene megoldani. Az 1. § (2) bekezdés szövegével kapcsolatban annak idején jelentős vita nem bontakozott ki. Mai szemmel nézve azonban részletesebben szabályoznám a sztrájk ideje alatti lehetséges és jogszerű munkáltatói magatartásokat. Erre nézve bizonyos újabb szabályok születtek, továbbá elvi jellegű bírói ítélet is ismert. Konkrétabban azt rendezném, hogy a sztrájk okozta hátrányok korlátozásának kiküszöbölése érdekében a munkáltató milyen eszközökkel élhet. Mint ismert, a munkaerő-kölcsönzés tekintetében törvény, a munkaközvetítést érintően pedig kormányrendelet korlátozza e tevékenységeket olyan munkáltatók irányába, ahol sztrájk van folyamatban. A Legfelsőbb Bíróság pedig kimondta, hogy nem jogszabálysértő, ha a veszteségének csökkentése érdekében a sztrájkban részt nem vevő munkavállalóit a munkáltató olyan feladatok ellátására utasítja, amelyek egyébként a sztrájkoló munkavállalók munkakörébe tartoznak. Ugyanakkor nyitva maradt az a kérdés, hogy új munkavállalók, vagy akár vállalkozók bevonásával el lehet-e végeztetni azokat a feladatokat, amelyeket a sztrájkoló munkavállalók látnának el. Álláspontom szerint a törvény szövegéből és a tárgyalat alapelvei rendelkezésből e magatartás tilalma vezethető le. A Legfelsőbb Bíróság előbb említett döntése azonban felvetheti annak esélyét, hogy a bírói gyakorlat ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik. Meggyőződésem, hogy ezt a kérdést a jogalkotónak kell eldöntenie, bár azt a véleményemet sem hallgathatom el, hogy az esetleges megengedő szabályozás nézetem szerint az Egyezségokmányba ütközik, ugyanis a sztrájkjog ugyan

közvetett, de jelentős korlátozását tenné lehetővé. Bizonyos körben viszont előírnám a munkáltató kötelezettségét, erre a 4. § tárgyalása során térek vissza. Az 1. § (3) bekezdése általános jogelveket rögzít, úgy hiszem fenntartásuk indokolt. Persze az együttműködési kötelezettség kimondása a sztrájkjog kapcsán kétségtelenül bizarrnak hat, de a magam részéről ebből tartom levezethetőnek a sztrájk előzetes bejelentésére vonatkozó kötelezettséget, továbbá azt az elvárást is, amely szerint úgy kell a sztrájkot szervezni, hogy annak befejezését követően mielőbb helyre álljon a normális munkamenet. Ez utóbbi részskötelmeknek a gördülőnek nevezett sztrájk esetében lehet jelentősége. Ugyancsak nem érkelek ellenállást az 1. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezéssel szemben sem.

A 2. § a nemzetközi joggyakorlatban elismert, a sztrájkot megelőző ún. „hűsítő” szakaszról rendelkezik. Sem annak idején, sem most nem merült, illetve merül fel érdemi kifogás e rendelkezésekkel szemben, amelyek egyébként azt az alapelvet is hivatottak kifejezni, miszerint a sztrájk végső eszköz, tehát csak akkor vehető igénybe, ha az adott vita tárgyalásos úton nem rendezhető. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet egy, a korábbiakban már részben említett problémára, nevezetesen a sztrájkjog gyakorlóinak alanyával kapcsolatos kérdésre. A 2. § (1) bekezdés a) pontjának szövege utal az akkor hatályos Mt. egyeztetési eljárásra vonatkozó szabályaira. Az csupán technikai probléma, hogy e rendelkezések ma már nem hatályosak. Az viszont már érdemi kérdés, hogy a nem szakszervezet által kezdeményezett sztrájk tekintetében voltaképpen az egyeztetés lefolytatására nincs háttérszabály, hiszen mint erre már utaltam, az Mt. 194. §-a a munkavállalók kollektíváját nem tekinti a kollektív munkaügyi vita alanyának. Úgy tűnik azonban, hogy ez a hiátus a gyakorlatban különösebb nehézséget nem okoz.

A 3. § a törvény egyik leglényegesebb és tartalmánál fogva legaggályosabb kérdését rendezi, nevezetesen a sztrájk jogellenességének esetkörét. Ennek ellenére sem a törvény előkészítése során, sem tapasztalásaim szerint az elmúlt 19 év alatt lényeges és érdemi kifogások az itt írtakkal szemben nem merültek fel. Az akkor is és most is egyértelmű volt, hogy az (1) bekezdés b) pontjában írt szöveget megszorítóan kell értelmezni, azaz csak akkor valósul meg az említett jogellenességi klauzula, ha kifejezetten az Alkotmányba ütköző cél érdekében szerveződik a sztrájk. Az (1) bekezdés c) és d) pontjai azt az általános elvet tükrözik, amely szerint a sztrájkjog csak érdekvita kapcsán gyakorolható. A bírói gyakorlat egyértelműen megoldotta az (1) bekezdés d) pontjának kétségkívül nem pontos szövegezéséből eredő problémát, annak kimondásával, hogy a következő évre vonatkozó bérfejlesztés mértékét befolyásolni kívánó sztrájk nem ütközik a kollektív szerződésbe, tehát nem jogellenes. A 3. § (2) bekezdése az Egyezségokmány 8. cikkelyének (2) bekezdésén alapul, s noha szóhasználata nyilvánvalóan elavult, az Alkotmánybíróság a 88/B/1999. számú határozatával a rendelkezéssel szembeni alkotmányossági kifogást megalapozatlannak találta. Szolidan megjegyzem, hogy a Szociális Charta Monitoring Bizottsága az említett egyezménybe ütközőnek tartja a sztrájkjog illetén, differenciálás nélküli kizárását, illetve korlátozását, erre egyébként az alkotmánybírósági határozathoz csatlakozó különvélemény is utal. A Monitoring Bizottság a közigazgatással kapcsolatban ugyanis többször kimondta: a korlátozás csak a felső vezetők tekintetében fogadható el. A magam részéről a 3. § (3) bekezdésében foglalt szabály megfogalmazását már annak idején

sem éreztem kellően pontosnak. Voltaképpen azt, a már hangsúlyozott elvet kívántuk ezzel kifejezésre juttatni, miszerint a sztrájkjoghoz képest vannak „erősebb” alkotmányos jogok, amelyek érvényesülése jogszerűen vezethet a sztrájkjog korlátozásához. Figyelemmel az Alkotmánynak a sztrájk törvény hatályba lépését követő jelentős módosítására, meggyőződésem szerint e rendelkezést újra kellene fogalmazni, természetesen nem megspórolva azt a jelentős elméleti munkát, amely a sztrájkjog és a többi alapjog kollíziójának feloldására irányul. A történeti hűség kedvéért megjegyzem, hogy az Országgyűléshez benyújtott szövegben a sztrájk jogellenességét eredményezte a még elégséges szolgáltatás teljesítésének elmulasztása is. Mivel ez a megoldás mind az Egyezségokmányba, mind a Szociális Charta esetjogába ütközött, védhetetlenné vált.

A 4. § (1) bekezdésének szövegét meglehetősen gyanakvással fogadták a szakszervezetek, főleg a személy- és vagyonvédelemről való gondoskodás kimondása kapcsán vetették azt fel, hogy e kifejezések tág értelmezésével voltaképpen a sztrájk kizárható. E körben végül a józan ész alapján egyezsége jutottunk.

A törvény előkészítése során, de az azóta eltelt időben is a 4. § (2) bekezdés váltotta ki, illetve váltja ki a sztrájkjog gyakorlásával kapcsolatosan a legtöbb vitát. A 80-as évek végén persze ez a szöveg meglehetősen pikáns volt, hiszen sztrájk hiányában is – finom szólva – a közszolgáltatások ellátása kívánnivalót hagyott maga után, elég csak arra utalni, hogy jeles szerzők a szocialista gazdaságot, mint hiánygazdaságot írták le. (Az idők még emlékeznek: egy gépkocsira éveket, egy telefonvonalra adott esetben évtizedeket kellett várni.) Mindettől függetlenül a szöveg célja egyértelmű volt: egyfajta védelmet nyújtani a közösség számára a sztrájkjal okozható hátrányokkal szemben. Előre kell bocsátani, hogy ilyen parancsot nem minden európai ország sztrájkjoga tartalmaz, de az ILO esetjoga egyértelműen megengedhetőnek tartotta (tartja). A szóban lévő rendelkezés okán már annak idején is elsősorban azért volt vita, mert sokan parttalannak találták a szöveget. Ezen túlmenően egy etimológiai vita is lezajlott. Az „elégséges” kifejezést sokan – egyébként okkal – a „megfelelő” kifejezés szinonimájaként értették, ezért úgy ítélték meg, hogy voltaképpen a sztrájkjog alapjait korlátozza a rendelkezés illetően való megszóvegezése, hiszen a sztrájk lényege éppen az, hogy érzékelhető hátrányt okozzon, de ha a szolgáltatás megfelelő marad, a sztrájknak ez a mellőzhetetlen eleme nem érvényesül. Végül a „még” kifejezés hatott nyugtatólag, amelyből, továbbá abból, hogy az adott szöveg nem pl. az oktatási, hanem a sztrájk törvényben van, a szociális partnerek is meggyőződtek arról, hogy a törvény szövege egyfajta minimál szolgáltatás nyújtására kötelez csak. Az is nyilvánvaló volt, hogy a 4. § (2) bekezdésének esetleges megsértése nem eredményezi a sztrájk jogellenességének megállapítását. Ez egyébként az 5. § szövegéből (is) nyilvánvalóan következik, ezért lepett meg az egyik szakértő nemrégiben adott azon nyilatkozata, miszerint a Legfelsőbb Bíróság mondta ki a fenti elvet. Aki a jogszabályt csak felületesen is áttekintette, annak ugyanis a tárgyban született legfelsőbb bírósági döntés semmiféle meglepetést nem okozott. Lényeges tisztázni: ki a 4. § (2) bekezdésében meghatározott kötelelem címzettje. Elsősorban a sztrájk gyakorlója („csak úgy gyakorolható”), de a „teljesítését ne gátolja” szövegrészből az is következik, hogy a még elégséges szolgáltatás teljesítése alól az egyéb érintettek – elsősorban a munkáltató – sem mentesülnek. Másként

szólva: a még elégséges szolgáltatás biztosításának jogszabályon vagy szerződésen alapuló kötelezettsége alól nem mentesít a sztrájk, kivéve természetesen azt az esetet, amelyben a sztrájk gyakorlása ezt kizárja. Az újabb viták okán lényegesnek tartom kiemelni: az elégséges szolgáltatás nyújtásának kötelezettsége a sztrájkolókat – és az előzőek szerint az egyéb közreműködőket – abban az esetben is terheli, ha annak mértékét illetően megállapodás a felek között nem jött létre. Ebben az esetben a sztrájkolók belátása szerinti mértékben, de teljesíteni kell a szóban lévő kötelmet, kivéve e téren is azt, amikor a munkáltató – vagy más közreműködő – ettől elzárkózik.

Kérdés volt – s ezt ma is sokan felteszik – az is, hogy mi a szankciója a jogellenesség hiányában e rendelkezés megszegésének. Akkor is, most is az a válasz adható erre a kérdésre, hogy akár a munkáltató, akár külső harmadik személy Ptk-n alapuló kártérítési igényét alapozhatja meg a tárgyalt rendelkezéssel ellentétes sztrájkmagatartás. Ez a kártérítés független tehát attól, hogy maga a sztrájk jogszerű volt-e. Ismét hangsúlyozom, hogy szerintem az elégséges szolgáltatás nyújtásának kötelezettsége feltétlen, független a mértékre vonatkozó megállapodás létrejöttétől. Természetesen, ha a sztrájkolók által elégségesnek minősített szolgáltatás teljesítése a munkáltató magatartása miatt hiúsul meg, a sztrájkolók kártérítési felelőssége sem állhat fenn, felróhatóság hiányában.

Akkor is, most is számtalan kifogás éri e rendelkezést. Természetesen javaslatban sincs hiány. Elsőként azt szokták felvetni, hogy a törvény túl általános e körben, s az elégséges szolgáltatást részletesen meg kellene határozni. Lelki szemeim előtt láttam és látom most is, amint a sztrájktörvény mellékletét képezi az a több száz oldalas menetrend, ami a MÁV, a BKV és a VOLÁN sztrájk alatti közlekedését rendezi. Az e javaslattal szembeni kifogásokat tovább lehetne sorolni, mindenesetre szerintem inkább a vicc kategóriájába tartozik ez a felvetés. Újabban más ötletek is napvilágot láttak. Felmerült, hogy a törvény legalább egy arányt határozzon meg a megfelelő, illetve a még elégséges szolgáltatás viszonyát meghatározva. Ez elvben nem zárható ki. Érdemes azonban végiggondolni, hogy miként lenne érvényesíthető a gyakorlatban az a szabály, amely mondjuk a teljes szolgáltatás 20 %-ban határozná meg a még elégséges szolgáltatás mértékét. Az alapvető gondom az ilyen, illetve az ehhez hasonló javaslatokkal az, hogy a sztrájjal érintett szolgáltatások javarészt oszthatatlanok, azaz értelmezhetetlen az arányos teljesítés. Ez egyébként a közlekedésre is igaz. Meggyőződésem szerint ugyanis a még elégséges szolgáltatás csak valamennyi körülmény, így különösen a szolgáltatás jellege, célja, az igénybevétel módja, stb. gondos elemzésével határozható meg. Visszatérve a közlekedésre: szerintem egészen más mondjuk a kórházak, illetve a szórakozóhelyek megközelítését biztosító járatok tekintetében az elégséges szolgáltatás mértéke. Tehát nem megoldás, hogy minden ötödik vonat, villamos vagy metró induljon el, nem beszélve az ebből eredő biztonsági kockázatokról. Hogyan oktathatna mondjuk számtant 20 %-ban egy tanár? Hány fokot kellene biztosítani az erőműnek? Nem tartom tehát ezt a megoldást sem szerencsésnek. Felmerült továbbá, hogy amennyiben a minimál szolgáltatásokat érintően nem jön létre megállapodás a felek között, úgy e körben döntőbíró kelljen igénybe venni. Ebben a javaslatban is van ráció, de érdeklődéssel várom a választ arra a kérdésre: mi a helyzet akkor, ha a felek a döntőbíró személyében sem tudnak megegyezni, amire az ilyen jellegű viták során igen

nagy esély van. Odáig nem juthatunk el, hogy valaki valakit a felek szándékától függetlenül jelölhet ki döntőbírónak, ezt a megoldást a Szociális Charta Monitoring Bizottsága – Norvégia kapcsán – kifogás tárgyává tette. Egyetlen szervet tudok elképzelni, amelyik vita esetén és adott helyzetre megállapítja azt, hogy a sztrájkolók eleget tettek-e a szóban lévő kötelezettségüknek, ez pedig a bíróság. A bíróság egyébként sem térhetne ki ezen feladat elől, ha a korábbiakban említett kártérítési per indulna. Ez esetben ugyanis a felelősséget megalapozó jogellenességhez tényként kell megállapítani, hogy a sztrájkolók a még elégséges szolgáltatás biztosítására irányuló kötelezettségüket megsértették. A törvényi háttér tehát adott ahhoz, hogy éljen a 4. § (2) bekezdéssel kapcsolatos szankció, és úgy ítélem meg, hogy nem a szabályozás, hanem a precedens hiánya az, amely egyre inkább vállalhatóvá teszi a sztrájkot szervezőknek a minimál szolgáltatás teljesítésének negligálását. Persze bonyolítja a helyzetet, hogy mivel a közszolgáltatások ellátása általában ráfizetéses, a sztrájk a munkáltatónak nem kárt okoz, hanem általában megtakarítással jár. Mint ezt hallottuk, a legutóbbi fél napos BKV sztrájk 80 millió forintos költségmegtakarítást eredményezett a cégnél.

A magam részéről egyébként a jogi kényszerhez képest sokkal inkább hiszek e körben is a társadalmi kényszerben. Nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a lakosság széles rétegeit érintő, elsősorban a közlekedési dolgozók által tartott sztrájkok nem azért fejeződnek be, mert sikerül kiharcolniuk a sztrájkolóknak követelésük teljesítését, hanem azért, mert a lakosság egyre erősödő elégedetlensége erre kényszeríti őket. Ha pedig mindenképpen valamifajta jogi megoldást keresünk, úgy a következőt tudom elképzelni. Az 1. § (2) bekezdése kapcsán utaltam már arra, hogy jelenleg vitatható az a kérdés, miszerint a munkáltató alkalmazhat-e új munkavállalókat a sztrájkolók helyett. Azt állítottam, hogy e jogosítvány korlátlan lehetőségként való biztosítása meggyőződésem szerint a sztrájkjog olyan mérvű korlátozását jelentené, amely a már többször hivatkozott egyezményekben ütközne. Azt azonban elfogadhatónak tartom, hogy a munkáltatót a még elégséges szolgáltatás teljesítése érdekében akár a jelenlegihez képest is szélesebb jogosítványok illessék meg. Megállapodás és a sztrájkolók „hajlandósága” hiányában a minimál szolgáltatás nyújtása érdekében ne legyen kizárt sem a munkaközvetítés, sem a munkaerő-kölcsönzés, de kifejezett lehetőséget biztosítson a törvény arra, hogy – hangsúlyozom: a minimál szolgáltatás teljesítése érdekében – bárkit alkalmazzon, vagy bármely más formában oldja ezt meg a munkáltató. Egyébként meggyőződésem szerint a meglévő szabályok értelmezésével is erre a következtetésre kell jutni, tehát az általam javasolt megoldás voltaképpen csak az Mt. munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos rendelkezését, illetve a munkaközvetítésről szóló Kormányrendeletet érintené. Természetesen a gyakorlat számára is egyértelmű megoldás az lenne, ha a 4. § (2) bekezdése kiegészülne azzal, hogy ha a sztrájkolók a még elégséges szolgáltatást nem biztosítják, úgy a munkáltató jogosult megfelelő eszközökkel e szolgáltatást biztosítani. (Ismereteim szerint hozzávetőlegesen ilyen megoldást alkalmaz a lengyel jog.) Másként szólva: a tárgyalat rendelkezés címzettje így nem csupán a sztrájk szervezője, hanem a munkáltató is lenne, az előbb említett feltételek fennállása esetén. A kártérítési felelősség egyértelmű rendezése érdekében ki lehetne azt is mondani, hogy jogellenes eljárás esetén a szervezők felelősek, és szervezőnek – ha nem a szakszervezet jár el az adott szerepben – az minősül (azok minősülnek), aki (akik) a munkáltatóval szembeni előzetes

egyeztetés során az érintett munkavállalókat képviselik. Összegezve álláspontomat: a hatályos szabály meghatároz egy kötelmet, aminek megsértése esetén az általános kártérítési szankció érvényesül. A szabály pontosítására csak úgy és olyan körben látok lehetőséget, amely elősegíti a szankció érvényesülését, s ezen keresztül gyakorol preventív hatást a szabály megtartására. Szerintem – legalábbis harmadik személy részéről – élni lehet a Ptk. 341. § szerinti perindítás lehetőségével is.

Az 5. és 6. §-ok tekintetében sem a törvény előkészítése során, sem azóta, érdemleges kifogás ismereteim szerint nem merült fel. Az előzőekből következik viszont, hogy megengedhetőnek tartanám a perindítás lehetőségét – bármelyik fél számára – a még elégséges szolgáltatás megállapítása érdekében, ha e körben az érintettek között nem jön létre megállapodás.

5. Rövid konklúzió

Illedlen lenne részemről minősíteni akár a hatályos sztrájk törvényt, akár annak hatásait. A magam részéről csak azt kívánhatom a jelen és a jövő kodifikátorainak, hogy alkossanak olyan törvényt, ami megvalósítja Nyers Rezső álmát: méltányos legyen a munkavállalók és méltányos legyen a társadalom számára.