

## „Húsz éves a sztrájk törvény”

### I. Az országgyűlési biztos sztrájkjogi projektjének probléma-csomópontjai

Az Alkotmány 70/C. §-ában deklarált sztrájkjoghoz való alkotmányos alapjog érvényesülése, illetve a „sztrájkjogi gyakorlat” kimunkálása érdekében az országgyűlési biztos 2008 őszén átfogó, a kérdés valamennyi releváns alapjogi szempontját feltáró projektet indított. Ennek apropóját a közelmúlt nagy tömegeket érintő sztrájkjai, az azokkal kapcsolatban megnyilvánuló, széles körű jogi, szakmai és társadalmi viták adták, ezek ugyanis azt bizonyították, hogy a sztrájk jogszerű gyakorlásának szabályai a magyar jogrendszerben még nem kellőképpen kidolgozottak.

A sztrájkjogi projekt kiindulópontjaként azt a területet kellett azonosítani, amelyet a proaktív ombudsmani vizsgálat sikerrel érinthet, ezen belül pedig azokat a pontokat, amelyek *alapjogi érvek mentén sikeresen tematizálhatóak*, ám nem az ombudsmani állásfoglalások nem válnak a napi politikára adott puszta reflexiókká. A sztrájkjogi szabályozás, elsődlegesen a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájk törvény) és joggyakorlat kontrollja során a szabályozási hiányosságokból adódó, elsősorban a jogállamiságból eredő jogbiztonság elvét érintő problémák mögött minden esetben szükség volt annak vizsgálatára, hogy megvalósult-e konkrét alapjog-sérelem, illetve megfigyelhető volt-e az intézményvédelmi kötelezettség nem teljesítéséből adódó súlyos garanciális hiányosság. A sztrájkjogi kérdések ún. *horizontális* vizsgálata – amely a dolgozók és a munkaadók közötti viszony feltérképezését jelenti – helyett a hangsúly a *vertikális* dimenzióra helyeződött, amelyet a sztrájkoló dolgozók, valamint a sztrájkjal érintett hatóságok és közszolgáltatók és a lakosság közötti kapcsolatok vizsgálatát jelentette.

A problématerkép kialakításának egyik kezdőpontját jelentették az ombudsmanhoz érkezett *állampolgári panaszok*, ezekre részben ráépülve, részben kiegészítő jelleggel kezdődtek meg párhuzamosan az átfogó, *hivatalból indított sztrájkjogi vizsgálatok*. Az állampolgári panaszokban megfogalmazódó problémák viszonylag könnyen körülírhatóak voltak: általában a közszolgáltatóknál zajló, különösen a tömegközlekedési sztrájkok miatti károkat, kellemetlenségeket kifogásolták. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) alapján e panaszok egy részét korábban – hatáskör hiányában – az ombudsman elutasította (tekintettel arra, hogy a kártérítéssel és kártalanítással kapcsolatos kérdések bírói útra tartoznak), a proaktív projekt-vizsgálat keretében azonban ezek az átfogó vizsgálatok egyik irányát jelölték ki – az ombudsmani hatásköri keretek további betartása mellett.

A projekt tartalmára, terjedelmére döntő hatással volt az ombudsman által alkalmazható alapjogi érvrendszer, így a sztrájkhoz való jognak az alapjogi rendszerben elfoglalt helye, az alapjog jellege. A sztrájkhoz való jog ugyanis nem alanyi jogi jellegű szabadságjog, hanem speciális, második generációs gazdasági, szociális jog, amelynél a joggyakorlás jogszabályi kereteinek kialakítása tekintetében az állam viszonylag nagyobb mozgástérrel rendelkezik, emiatt is különös figyelemmel kell lenni az ombudsmani vizsgálat lehetséges határaitra. Maga az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése is kimondja, hogy a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni.

Az ombudsmani gyakorlat természetesen minden esetben tekintetbe veszi a *vonatkozó alkotmánybírói döntések elvi kijelentéseit*. A sztrájkjoggal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat azonban nem tekinthető bőségesnek. A 673/B/1990. AB határozatában az Alkotmánybíró (AB) alkotmányos keretet adott a sztrájk törvény azon rendelkezésének, amely szerint az igazságszolgáltatási szerveknél a sztrájk kizárt. A testület szerint a sztrájk jog

a munkaviszonyban állók részére jelent biztosítékot azokban az esetekben, amikor a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, az egyenlő munkáért egyenlő bérhez, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jogok valamelyikével nem élhetnek, illetve azokat nem érvényesíthetik. „Alapvető jogelv, miszerint mindenki úgy és olyan mértékben gyakorolhatja saját jogait, hogy ennek során mások jogait ne sértse. Minden egyes alapvető jog gyakorlásának korlátját mások alapvető jogai képezik.” Az igazságszolgáltatás tagjainak a sztrájkja mások alapvető jogainak [az Alkotmány 70/K. §, 57. § (1) bekezdése] érvényesítését veszélyeztetné, súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozhatná. Ezért az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatás tagjai sztrájkjogának a korlátozását nem tartotta alkotmányellenesnek.

Később 2006-ban, a 88/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e alkotmányos indoka annak, hogy a Sztrájk törvény a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél megtiltja a sztrájkot, kizárva ezzel az e szerveknél dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkjogát is. Az AB álláspontja szerint a személyi állomány tagjai az e szerveknél alkalmazott közalkalmazottak és köztisztviselők is, a honvédség és a rendvédelmi szervek alkotmányos feladatainak hatékony ellátását pedig csak a teljes személyi állomány munkája tudja biztosítani. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve azt állapította meg, hogy a „teljes” sztrájktilalomnak alkotmányos indoka van. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint emellett nem állapítható meg az alkotmányellenes megkülönböztetés sem a honvédségnél és a rendvédelmi szerveknél alkalmazott köztisztviselők és közalkalmazottak, és a más szervezeteknél köztisztviselők és közalkalmazottak között. E határozatában az AB fontos elvi megállapításokat, téziseket fogalmazott meg a sztrájkhoz való joggal kapcsolatban:

*„[...] mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján a sztrájkjog egy olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, „az ezt szabályozó törvény keretei között” gyakorolható. Az Alkotmány e szabályozási módjából következően a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. A sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így a sztrájkjog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli. Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.”*

Az Alkotmánybíróság sztrájkjoggal kapcsolatos megállapításai értelmében tehát:

- az állam a sztrájkhoz való joggal kapcsolatban *nagyfokú szabályozási autonómiával* bír, ami kiterjed mind a sztrájkjog korlátozására, mind az intézményvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeire is;
- sajátos alapjog-korlátozási szisztéma érvényesül: a *sztrájkhoz való jog korlátozásának alkotmányossága* csak akkor vizsgálható a szükségességi-arányossági teszt keretében, ha a jogalkotó a sztrájkhoz való jogot (egy meghatározott alanyi kör vonatkozásában) teljes mértékben elvonná;
- a sztrájkhoz való jognak, mint szociális jognak *kiterjedt objektív intézményvédelmi oldala van*: az államnak szervezeti és jogi biztosítania kell a joggyakorlás tényleges feltételeit, kereteit.

A sztrájkjog előzőekben kifejtett értelmezése nyomán meg kellett találni azokat a területeket, ahol az ombudsman vizsgálati-fellépési hatáskörrel rendelkezik, és szerepvállalásában hangsúlyosan jogvédő szerepet tölthet be anélkül, hogy lényeges alapjogkorlátozási igényeket fogalmazna meg a sztrájkjoggal összefüggésben. A sztrájkjoggal való élés sajátos alapjog-gyakorlást jelent, hiszen – egyéb alapjogokkal ellentétben, amelyek elsődlegesen az állammal vagy annak szerveivel szembeni védelmet testesítenek meg az egyén számára – a sztrájkjog a munkáltatóval szembeni fellépés lehetőségét biztosítja. A sztrájkjog alapjául szolgáló jogviszony ennek megfelelően *nem közhatalmi viszony*, hanem – az uralkodó álláspont szerint – elsősorban a magánjog területéhez tartozó, szerződésen alapuló munkaviszony, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony.

Igaz ugyan, hogy a munkaviszony keretében felmerülő jog- és érdeksérelmek gyakran jelentős mértékben érintik az állampolgárok alapvető jogait is, e sérelmek mégis rendszerint a munkaügyi bíróság, illetve egyéb jogvédő szervek (amelyek közül kiemelt érdemel az Egyenlő Bánásmód Hatóság) hatáskörét képezik. Ennek oka, hogy a sérelemmel összefüggésben *nem jelölhető meg hatóság vagy közszolgáltatást nyújtó szerv*, mivel a munkaviszonyban az egyébként hatóságnak vagy közszolgáltatást nyújtó szervnek minősülő entitások sem e minőségükben vesznek részt. A sztrájkjog keretei között tehát a munkavállaló és a munkáltató sem hatósági, sem közszolgáltatási viszonyban nincs egymással. A munkaviszonyon belül keletkező jog- és érdeksérelmeket ezért az országgyűlési biztos következetes gyakorlata szerint, hatáskör hiányában elutasítja.

Mindezek mellett nem hagyható figyelmen kívül, hogy a sztrájkjog gyakorlása bizonyos esetekben jelentősen érintheti a munkajogviszonyon kívül eső személyek körét is, akik vonatkozásában a sztrájkjal érintett szervek, szervezetek egyértelműen hatósági jogkört gyakorlóként, illetve közszolgáltatást nyújtóként lépnek fel. Az így keletkezett alapvető jogokkal összefüggő visszásságok már megalapozhatják az országgyűlési biztos hatáskörét.

Az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján valamennyi dolgozónak joga van a sztrájkhoz, mások alapvető jogainak sérelme azonban elsősorban azoknál a szerveknél, szervezeteknél zajló sztrájkok esetében merül fel, amelyek tevékenysége a lakosságot alapvetően érinti. Az eddigi „sztrájktörténelem” egyes eseményeit áttekintve a lakosság számára nyújtott szolgáltatásokat jelentősen érintette (csökkentette vagy felfüggesztette) a vasúti, illetve közúti személyszállítást végző szervezetek dolgozói, a köz- és felsőoktatásban dolgozók, továbbá az egészségügyi foglalkoztatottak által folytatott sztrájk.

Az országgyűlési biztos által lefolytatott vizsgálatokkal kapcsolatban fontossá vált tisztázni, hogy valóban alapjogok válnak-e érintetté a sztrájkjal kapcsolatban, illetve amennyiben igen, ezek érintettsége közvetlen vagy közvetett módon valósul-e meg. Az első kérdés megválaszolásához kiindulópontot adhat a jogszabály, illetve az alkotmánybírói értelmezés. Ezek nyomán a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. §] és a művelődéshez való jog keretében biztosított oktatáshoz való jog [Alkotmány 70/F. §] alapjogi jellege vitathatatlan, közvetlenül érintettségük pedig egyértelműen megállapítható az egészségügyben, illetve az oktatásban foglalkoztatottak sztrájkja esetén. A személyszállítást végző szervezeteknél felmerülő sztrájk a közlekedéshez való jogok érinti, amelynek alapvető jog jellegét az Alkotmánybírói értelmezése alapozza meg. Az Alkotmánybírói határozatában a 60/1993. (XI. 29.) határozatában a szabad mozgáshoz való jog [Alkotmány 58. §] alkotmányos tartalmát úgy értelmezte, hogy

*„[a] szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.”*

A magyarországi gyakorlatban ugyan még nem merült fel, de elképzelhető az egészséges környezethez való jog [Alkotmány 18. §] sérelme pl. a hulladékszállítók sztrájkja esetén, vagy a szociális biztonsághoz való jog [Alkotmány 70/E. §] sérelme a szociális ellátásban dolgozók sztrájkja esetén. Az egyes nevesített alapvető jogokat magában foglaló, általános értelemben vett közszolgáltatáshoz való jog alapjogi jellege nem tisztázott.

A sztrájkjog és a közszolgáltatások nyújtásának összefüggései keretében folytatott ombudsmani vizsgálatnak lehetősége volt kitérni arra, hogy az állampolgároknak okozott visszasságok mennyiben tudható be a sztrájkjog jelenlegi hiányos szabályozásának. A sztrájkjog törvény lakonikus rendelkezései ugyanis számos olyan kérdést nem szabályoznak, amelyek garanciális jelentőséggel bírnának az állampolgároknak nyújtandó közszolgáltatások vonatkozásában. Így nincs felsorolva tételesen a jogellenes célok köre, nem szabályozott az arányosság elve sem, amely szerint a sztrájkjog arányban kell állnia az elérni kívánt céllal. Az utóbbi hónapokban lezajlott sztrájkok során kapott hangsúlyt az elégséges szolgáltatás fogalma, amelynek tartalma szintén nem meghatározott a sztrájkjog törvényben. Mindemellett a hatályos magyar szabályozás nem tér ki továbbá a sztrájkjog nem munkabeszüntetéses jellegű „alternatív” formáira, mint a munkalassítás, az ülősztrájk vagy a túlbuzgósági sztrájk, ezekben az esetekben a jogi szabályozás gyakorlatilag teljesen hiányzik.

A sztrájkjogi projektnek nem volt elsődleges célja a hatályos szabályozási struktúra megváltoztatása, és ezzel összefüggésben jogalkotási javaslatok megfogalmazása, a jogalkotás javaslatok ugyanis szükségszerűen együtt jártak volna a sztrájkjog korlátozásával. A vizsgálatok során megállapított visszasságok azonban több esetben arra mutattak, hogy a sztrájkjog szabályozását elvégző 1989. évi VII. törvény a jelenlegi körülmények között nem képes elégséges módon betölteni rendeltetését, normái sok esetben hiányosnak vagy elavultnak mutatkoztak. Az alapjogvédő szerep és a minőségi jogszabályok hatékony működése érdekében történő fellépés mérlegelésének eredményeként született meg a sztrájkjogi projekt eddigi eredményei alapján készített alkotmánybírósági indítvány, amely igyekszik oly módon fellépni a Sztrájkjog törvény elavult rendelkezései ellen, amely a sztrájkjog alanyai és a sztrájkjog során történő munkabeszüntetés érintettjeinek esetében egyaránt a lehető legteljesebb mértékben biztosítja az alapvető jogok gyakorlását.

## **II. A sztrájkjogi projekt keretében lefolytatott ombudsmani vizsgálatok eredményei**

### ***1. A Sztrájkjog törvény és a Munka Törvénykönyvének koherenciája***

Az OBH 3060/2008. számú jelentés alapjául szolgáló ügy panaszosa azt sérelmezte, hogy a 2008. február elején tartott vasutas sztrájk miatt nem tudott időben hazatérni külföldi útjáról. Végül több órás késedelem árán, busszal sikerült a hazautazás. A panaszos menetdíj-visszatérítést és kárának megfizetését kérte a MÁV Zrt.-től, amely azonban csak az arányos díjvisszatérítést vállalta. Az ügy kapcsán a biztos nem vizsgálta a szakszervezet által megfogalmazott követeléseket, illetve az eset konkrét előzményeit, de általában a sztrájkjog meghirdetését előidéző gazdasági és társadalmi körülményeket sem. Szükségesnek látta azonban a hatályos joganyag alapjogi szempontú vizsgálatát, mivel a panasz alapjául szolgáló konkrét körülmények és következmények rávilágíthatnak arra, hogy a jogállami elvek érvényesülése szempontjából a demokratikus rendszer egy-egy sarkalatos intézménye megújulásra szorulhat. Célszerűnek mutatkozott tehát a sztrájkjog szabályozó törvény áttekintését a jogbiztonság követelményének érvényesülése szempontjából. Nyilvánvalóvá vált, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvényt (régii Mt.) módosította az 1989. évi V. törvény: kiegészítette egy új, 66/A. §-al, amely a munkavállalók és a munkáltató közötti egyeztető tárgyalások szabályait tartalmazta.

Időközben azonban megszületett az 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.), amely nem tartalmazott, és jelenleg sem tartalmaz 66/A. számozású szakaszt. A *Sztrájk törvény* normaszövegében azonban továbbra is a régi Mt.-re történő hivatkozás (és szakaszszám) maradt. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy

*„[...] az alapvető jogok érvényesülését biztosító törvények előkészítéséért és az ezzel kapcsolatos szabályozásért felelős igazságügyi és rendészeti miniszter az Alkotmányban deklarált, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idézett elő azzal, hogy nem kezdeményezte a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását annak érdekében, hogy az igazodjon a hatályos 1992. évi XXII. törvényhez, illetve a jogszabály folyamatos közzététele során ezt a mulasztását nem észlelte.”*

Mindezekre figyelemmel a biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy *kezdeményezze a szóban forgó törvény módosítását*. A miniszter a kezdeményezésre adott válaszában az ombudsmani érvelést elfogadta, és jelezte, hogy a jogszabály soron következő módosításakor erre a jogszabály-előkészítés során figyelemmel lesz. Megjegyzendő, hogy az azóta eltelt időben azonban sem az Mt.-t, sem a sztrájk törvényt nem módosították e tekintetben.

## **2. A közszolgáltatók tájékoztatási kötelezettsége**

A közszolgáltatók tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatos, az *OBH 2533/2008. számú jelentésben* összefoglalt hivatalból indított vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy *sztrájkfenyegetettség esetén az állampolgárok hol és milyen formában kaphatnak felvilágosítást a lehetséges sztrájkokról, annak kezdetéről és időtartamáról, illetve a sztrájk esetén biztosítandó elégséges szolgáltatásról, ezáltal milyen mértékben érvényesülhet az egyén szabad mozgáshoz való joga*.

Az ombudsmani megkeresések két személyszállítási közszolgáltatót, a BKV Zrt.-t és a MÁV-START Zrt.-t érintették, megkereséssel élt a biztos továbbá Budapest Főváros főpolgármestere, valamint a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter felé. A megkeresésre adott válaszában a BKV Zrt. vezérigazgatója közölte, hogy sztrájkbejelentés esetén sajtótájékoztatón, illetve sajtóközlemények kiadása alapján, az írott és elektronikus sajtón, illetve internetes honlapon keresztül tájékoztatják a közszolgáltatást igénybe venni szándékozókat. A tömegkommunikációs eszközök használatán túlmenően, a forgalmasabb csomópontokban, megállóhelyeken történő szóbeli tájékoztatással is ellátják az utastájékoztatási feladatokat.

Fontos problémára hívta fel a figyelmet a BKV. Zrt. vezérigazgatója a közszolgáltatások nyújtása tekintetében, amikor rámutatott arra, hogy a közszolgáltatás megrendelője – konkrét esetben a fővárosi önkormányzat – szintén résztvevője a sztrájk tárgyalásoknak. Budapest Főváros főpolgármestere, mint a BKV Zrt. által nyújtott közszolgáltatást megrendelő Fővárosi Önkormányzat vezetője e kérdéssel összefüggésben az ombudsmani megkeresésre azt a választ adta, hogy a közszolgáltatókat alapító, fenntartó vagy megbízó önkormányzatok – mivel nem minősülnek munkáltatónak, nem kötelesek konkrét intézkedések megtételére sem a sztrájkkal, sem az egyeztető tárgyalásokkal összefüggésben. Az ombudsmani jelentés e megállapítással nem értett egyet, amelyet az alábbiakkal indokolt.

*„A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-a szerint az önkormányzat feladata, hogy a helyi tömegközlekedést biztosítsa. Ez a kötelezettség az elégséges szolgáltatás erejéig, sztrájk esetén is terheli. Amennyiben a sztrájkkal érintett felek nem*

*tudtak megállapodni abban, hogy milyen mértékű elégséges szolgáltatást nyújtsanak, úgy az önkormányzatnak, mint a közszolgáltatás biztosításáért felelős szervnek, mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a szolgáltatás igénybe vevőit megfelelően tájékoztassa a szolgáltatás elmaradásáról, illetve azokról az intézkedésekről, amelyeket annak érdekében tett, hogy a kiesett szolgáltatást – az elégséges szolgáltatás mértékéig – pótolja. Meg kell vizsgálnia azokat a lehetőségeket is, amelyekkel elősegítheti az állampolgárok számára a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését (például a közlekedés megkönnyítése érdekében egyes útszakaszok időszakosan bicikli úttá minősítésével, egyirányúsításával, a gyalogosforgalom megkönnyítésével, stb.), és létre kell hoznia olyan fórumot, amelyről az állampolgárok egyszerűen és gyorsan tájékozódhatnak a rendelkezésükre álló közlekedési lehetőségekről. Az önkormányzat tájékoztatási kötelezettsége egyébként a sztrájk ideje alatt minden esetben, az elégséges szolgáltatás biztosítása esetén is fennáll.*

A másik megkeresett közszolgáltató a MÁV-START Zrt. vezérigazgatója azt a tájékoztatást adta, hogy az utasok irányába nyújtandó tájékoztatási kötelezettséget az üzletszabályzat tartalmazza, amely szerint a vasúttársaság köteles az utasokat jogaikról, kötelezettségeikről, különösen az esetleges forgalmi zavarokról tájékoztatni. A vasúttársaság a közlekedő vonatok érkezési, indulási és tartózkodási idejéről, továbbá a vonat kimaradásáról és késéséről a kiszolgáló személyzet, illetőleg az állomási tájékoztatási rendszer útján folyamatos tájékoztatást nyújt. Az ombudsman mindezek alapján a következőkben fejtette ki a tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó véleményét.

*„A közlekedési közszolgáltatók sztrájk esetére szóló tájékoztatási kötelezettségének valódi, speciális jogszabályi alapját álláspontom szerint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (1) bekezdése adja. A közlekedési közszolgáltatók állami vagy helyi önkormányzati feladatot látnak el, és mint ilyenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó ismeret ugyanis az Avtv. 2. § 4. pontja alapján közérdekű adatnak tekintendő.”*

Alapjogi szempontú elemzésében az ombudsman kitért egyrészt a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekre. Eszerint a sztrájjal kapcsolatos minden releváns információ, tény (a sztrájk bejelentése, kezdete, időtartama, a sztrájk során nyújtandó szolgáltatás, annak mértéke, stb.) közérdekű adatnak minősül, amelyet a közfeladatot ellátó szervnek haladéktalanul nyilvánosságra kell hoznia. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége ugyanis előkérdése és feltétele lehet több alapjog – így a szabad közlekedéshez való jog – gyakorolhatóságának is. Másrészt az országgyűlési biztos megállapításokat tett a szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben is.

*„Az Alkotmány 58. §-ában biztosított szabad mozgáshoz való jog [...] a közlekedés szabadságát is jelenti. Az alkotmányos alapjogok érvényre juttatása a demokratikus berendezkedésű állam működésének alapja. A demokratikus rend fenntartása ugyanakkor feladatokat ró az államra, az önkormányzatokra, a hatóságokra és a közszolgáltatókra is. A szabad közlekedéshez való jog gyakorolhatóságához elengedhetetlenül szükséges lehet a tömegközlekedési vállalatoknál tervezett sztrájkokról való teljes körű tájékoztatás. Ebből következően minden túlzás nélkül kijelenthető, hogy a két alapjog között adott esetben koherens kapcsolat állhat fenn. Amennyiben a megfelelő tájékoztatás elmarad, a tömegközlekedésben résztvevő munkavállalók nem tudnak időben a sztrájkhelyzethez alkalmazkodni és ez munkaidő-kieséshez és egyéb károk bekövetkezéséhez vezethet. A klasszikus jogok korlátozása tehát – az eszmei károkozáson felül – hosszabb-rövidebb távon negatívan befolyásolja az ország gazdasági teljesítményét is.”*

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez és a közlekedés szabadságához (szabad mozgáshoz) való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott a közszolgáltató, illetve a közszolgáltatás megrendelője, mivel a közszolgáltatás igénybevehetőségét befolyásoló sztrájkjal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tett eleget.

Intézkedései körében ezért javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy gondoskodjon olyan jogszabály megalkotásáról, vagy meglévő jogszabály olyan tartalmú módosításáról, amely szerint a közszolgáltatás megrendelője és a közszolgáltató közötti közszolgáltatási szerződések tartalmi elemét képezze a sztrájk esetére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség biztosítása, illetve megfelelően szankcionálja, amennyiben a közszolgáltatók nem, vagy nem megfelelően tesznek eleget tájékoztatási kötelezettségüknek. Ezen kívül kezdeményezte a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszternél, illetve Budapest Főváros főpolgármesterénél, mint a közszolgáltatás megrendelőinél, továbbá a MÁV Zrt., illetve a BKV Zrt. vezérigazgatójánál, mint a közszolgáltatás biztosításáért felelős szervek vezetőinél, hogy a sztrájk esetére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség, valamint azok a jogi lehetőségek, amelyek a tájékoztatás elmaradása esetén a közszolgáltatás igénybe vevőit megilletik, a jövőben képezzék részét a közlekedési közszolgáltatók üzletszabályzatának.

### **3. Megállapodás a még elégséges szolgáltatásról**

A sztrájk esetén nyújtandó elégséges szolgáltatás tárgyában folytatott ombudsmani vizsgálatra – amelyet az *OBH 5649/2007. számú jelentés* tartalmaz – a 2007 decemberében a Liga Szakszervezetek által bizonytalan időre meghirdetett általános sztrájk miatti vasúti járatkimaradásokkal kapcsolatos panaszok nyomán került sor. Az ügyben két panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz. Az elsőben a panaszos azt állította, hogy a vasutassztrájk napján a sajtóból arról értesült, hogy akinek előre megváltott vasúti menetjegye vagy bérlete van, de a sztrájk miatt nem tud utazni, visszatérítést kaphat a vasúti jegypénztárakban.

A pénztárostól a visszatérítés igénybeviteléhez egy formanyomtatványt kapott, amelyre rá kellett volna írnia, hogy mikor használta a vasúti tömegközlekedés helyett a Volánbusz járatát. Ekkor derült ki számára, hogy a visszatérítés feltétele, hogy a vasúti tömegközlekedés helyett más tömegközlekedési eszközt vegyen igénybe. A panaszos sérelmezte, hogy mivel lakhelyére a vasúton kívül más tömegközlekedési eszköz nem közlekedik, az itt lakók a visszatérítés lehetőségétől elesnek. A másik panaszos azt sérelmezve, hogy mivel lakóhelye tömegközlekedési eszközzel kizárólag vasúton érhető el, abban az esetben, amikor nem közlekednek vonatok, csak gyalogosan tudnak a munkahelyre, illetve az iskolába eljutni. Ez a panaszos, mivel munkahelyére vonattal szokott eljutni, az előző panaszoshoz hasonlóan vasúti havibérlettel rendelkezett.

A hatásköri kérdések és a közszolgáltatások mibenlétének elemzésekor az ombudsman leszögezte, hogy a közszolgáltatások sajátosságai, valamint a jogszabályi előírások alapján összegzésként megállapítható, hogy a vasúti személyszállítási közszolgáltatást ellátó szerv kötelezettsége az, hogy a közszolgáltatást igénybe vevőket a megfelelő, de legalább az elégséges mértékű szolgáltatással ellássa.

Az alapjogi tárgyú elemzés során a biztos a még elégséges szolgáltatás, valamint a (köz)szolgáltató kárfelelősségének kérdésében tett megállapításokat. Az első probléma tekintetében úgy nyilatkozott, hogy

*„A Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdése alapján 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. A Sztrájk törvény idézett rendelkezéséből következik, hogy az ország lakossága sztrájk miatt, annak ideje alatt sem maradhat alapvető közszolgáltatások nélkül. A még elégséges szolgáltatás fogalmát, annak mértékét a törvény nem határozza meg, arról a közszolgáltatást végző szervezeteknél a sztrájkot megelőző egyeztetés során a feleknek kell megállapodniuk.*

*A megállapodás hiánya azonban a munkavállalók sztrájkba lépését nem akadályozza meg, és a Legfelsőbb Bíróság egyik 1991-es esti döntése (Vö. BH 1991.255.) alapján nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához sem. [...] Így lényegében nem érvényesül a Sztrájk törvény garanciális rendelkezése, amely szerint a közszolgáltatásban résztvevő szervezetek munkavállalóinak munkabeszűntetése a lakosság még elégséges mértékű szolgáltatással való ellátását nem gátolhatja.”*

A jelentés felhívta a figyelmet a sztrájkjog egyik legjelentősebb, aktuális problémájára, az elégséges szolgáltatás mértékének megállapítása tekintetében fennálló – eddig feloldhatatlannak tűnő – érdekellentétre.

*„A közszolgáltatást végző szerv rendelkezik [...] azokkal az információkkal, amelyek alapján meghatározható, hogy mi a szolgáltatásnak az a minimális mértéke, amely a lakosság igényeit még kielégíti, ezt a mértéket azonban érdekében állhat úgy eltorzítani, hogy az minél inkább megközelítse a rendes működés során nyújtott szolgáltatási mértéket. A munkaharcra készülő munkavállalóknak pedig az állhat érdekükben, hogy a még elégséges szolgáltatást minél alacsonyabb szinten határozzák meg, vagy egyáltalán ne szülessen megállapodás, hiszen ezzel – a lakosság elégedetlenségével mintegy „megtámogatva” – nagyobb nyomást tudnak gyakorolni a munkáltatóra. Az eddigi tapasztalatokból az leszűrhető, hogy minél jelentősebb a szolgáltatás nélkül maradó érintettek köre, a munkaharcnak a munkavállalókra nézve annál kedvezőbb kimenete várható.”*

Az ombudsman természetesen nem tartotta hatáskörébe tartozó kérdésnek – és feladatának – a még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározását, ám megállapította, hogy

*„[...] a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, illetve a mozgásszabadság részét képező szabad közlekedéshez való alkotmányos alapjog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában, hogy a tömegközlekedési dolgozók általános sztrájkja esetén a lakosság azért esik el teljes egészében a tömegközlekedési közszolgáltatás igénybevételének lehetőségétől, mert a még elégséges szolgáltatás meghatározására hivatott feleknek a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethetően a megállapodás megkötése nem áll érdekében.”*

Végül felhívta a figyelmet arra, hogy a lakosság számára a közszolgáltatások rendelkezésre állásának biztosítása végső soron állami, illetve önkormányzati feladat. E feladatának az állam (önkormányzat) elsősorban a közszolgáltatás-nyújtás jogi szabályozásának kialakításával tehet eleget. Abban az esetben azonban, ha a közszolgáltatás az azt eredetileg nyújtó közszolgáltató tevékenységével a még elégséges mértékben sem biztosítható, a közszolgáltatás kötelezettjének – tehát az államnak, illetve az önkormányzatnak – a *feladata* az is, hogy az esetleges helyettesítő szolgáltatásokról gondoskodjon, továbbá abban az esetben, ha ez sem megoldható, a közszolgáltatás kiesése miatt a *lakosság kapcsolódó költségeit megtérítse.*

A közszolgáltató kárfelelősségével kapcsolatban az ombudsman hangsúlyozta, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség megállapításának Ptk. szerint tényállási eleme a kárt okozó magatartás jogellenessége is, amit a magyar polgári jog vélelmez, azaz minden kárt okozó



magatartás jogellenesnek tekintendő, hacsak jogszabály nem rendelkezik annak jogalapjáról, azaz teszi azt jogszerűvé. A jogellenes magatartással okozott kár esetében a károsult kártérítésre, a nem jogellenes magatartással okozott kár esetben pedig kártalanításra tarthat igényt. A hatályos szabályozás szerint jogellenes sztrájk esetén – különösen, ha a sztrájk jogellenességét a bíróság megállapította –, amennyiben annak jogszabályi többletfeltételei is fennállnak, nyitva áll a lehetőség kártérítési igény érvényesítésére. A jelentésben megállapítást nyert azonban, hogy

*„[...] nem egyértelmű [...], hogy kártérítésre vagy kártalanításra tarthat-e igényt a közszolgáltatás igénybe vevője abban az esetben, ha a sztrájk jogellenességét a bíróság a Sztrájk törvény 3. § alapján nem állapítja meg, a munkabeszüntetés azonban nem felel meg a 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, tehát a közszolgáltatás még elégséges szintje sem volt biztosított. Nehézséget jelent továbbá az is, hogy egyes közszolgáltatók a harmadik felekkel kötött szerződéseikben sztrájk esetére kikötik a kártérítési felelősség alóli mentesülésüket (mint vis maior).”*

A konkrét ügyben érintett közszolgáltató, a MÁV-START Zrt. üzletszabályzata a saját munkavállalói által végrehajtott sztrájkot nem tekintette vis maiornak, a vasúti tömegközlekedésben egyéb munkaköröket betöltő munkavállalók sztrájkját azonban igen. Az ombudsman ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy a közszolgáltatás nyújtása szempontjából – és az igénybe vevő oldaláról – közömbös, hogy mely szervezet dolgozóinak munkabeszüntetése miatt marad a lakosság kielégítetlenül, ezért a Ptk. rendelkezéseivel ellentétes, hogy a szolgáltató belső szabályzatában kizárja a teljesítésben résztvevő alvállalkozói tevékenységéért való helytállási kötelezettségét.

A megállapításokat általánosítva kimondható, hogy a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a közszolgáltató az üzletszabályzatában indokolatlanul korlátozott szűk körben, illetve a vizsgált esetben nem előre kiszámítható módon biztosítja a közszolgáltatás kiesése esetére helytállási kötelezettségét, vagyis a kártalanítás vagy kártérítés iránti igények érvényesíthetőségét. E jelentés összegzésében az ombudsman ismételten felhívta a figyelmet a jogalkotás hiányosságaira, és a szabályozás pontosításának szükségességére.

*„A közlekedési dolgozók sztrájkja esetén tehát felmerül az érintett alkotmányos alapjogok összeütközése, amelynek feloldása olyan állami feladat, amely gondos mérlegelésen alapuló jogalkotást igényel. A jogalkotás során nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy megfelelő jogérvényesítési mechanizmus hiányában erőltlen a Sztrájk törvény jelenleg hatályos azon rendelkezése, amely alapján a sztrájkjog a közszolgáltatóknál csak úgy gyakorolható, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Álláspontom szerint azonban kellő körültekintéssel kell kezelni az említett rendelkezéshez fűzhető olyan jellegű szankció bevezetését is, amely a felek megegyezésének hiányában megtiltaná a munkavállalók sztrájkba lépését, ebben az esetben ugyanis a munkáltató érdekévé válik az egyezségkötés megakadályozása.*

*Szeretném hangsúlyozni azt is, hogy tekintettel arra, hogy a közszolgáltatók mögött az ellátásra kötelezetti oldalon állam, illetve az önkormányzatok állnak, a munkavállalók követeléseinek teljesítése is sok esetben ezek közreműködésével valósulhat meg. Ezért szükséges lehet az egyeztető tárgyalások során a közszolgáltatás biztosításáért végső soron felelős állami, illetve önkormányzati fél markánsabb bevonására. Ez egyúttal elősegítheti az elégséges szolgáltatásról való megegyezés megszületését is.”*

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos a MÁV-START Zrt. vezérigazgatójánál, hogy mérlegelje, vajon a társaság üzletszabályzatának módosításával kiküszöbölhetőek-e a kártalanítás, kártérítés

hiányosságaival kapcsolatosan feltárt visszasságok. Ezen kívül javasolta a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszternek a kártérítési kérdések jogszabályi rendezésének lehetőségét, végül javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy vizsgálja meg, jogszabályalkotással, illetve módosítással mi módon orvosolhatók az elégséges szolgáltatás biztosításával, a sztrájk jogszerűségének kérdéseivel kapcsolatos visszasságok.

#### ***4. A hivatásosok, rendvédelmi dolgozók és a sztrájkhoz való jog***

A „hivatásosok” sztrájkjogával összefüggésben az országgyűlési biztos 2008 őszén az igazságügyi és rendészeti miniszter állásfoglalását kérte abban a kérdésben, hogy megítélése szerint szükséges és alkotmányosan megalapozott-e a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai sztrájkjogának teljes körű tiltása. Kérdésként fogalmazta meg továbbá azt, hogy ki lehet-e alakítani egy olyan mechanizmust, amely rugalmasabb, lazább eszközökkel tölti ki azt a hiányt (azokat a hátrányokat), amit a sztrájk jog totális tiltása e területen okoz.

Az állásfoglalás kérésének indoka az volt, hogy a biztos álláspontja szerint felmerülhet a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) és a kapcsolódó normák felülvizsgálata, mivel a hivatásos állomány számára a sztrájk szervezése, valamint az abban való részvétel nem megengedett. E felülvizsgálat során figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes rendvédelmi szervek funkciója más és más, továbbá arra is, hogy egy esetleges sztrájk ne lehetetlenítse el, alapvetően ne akadályozza a fegyveres szerv munkáját. Különösen pedig ne veszélyeztesse az alapvető jogok, valamint közbiztonság védelmét, mint társadalmi érdeket, vagyis a még elégséges szolgáltatás ebben az esetben is biztosított legyen.

A hivatásosok sztrájkjogának korlátozására a Sztrájk törvény két rendelkezést is tartalmaz. A törvény 3. § (3) bekezdése szerint nincs helye sztrájknak, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná. Az élethez és az emberi méltósághoz, valamint az egészséges környezethez való alkotmányos jogokra figyelemmel ezt a funkcionális (hatásalapú) korlátozást – a 673/B/1990. AB határozatban megállapítottakra is figyelemmel – az országgyűlési biztos indokoltnak és a nemzetközi gyakorlathoz igazodónak tartja.

A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés első mondata ezen felül adott alanyi (személyi) kör számára is határozott, kivételt nem engedő sztrájktilalmat állít fel, amikor kimondja, hogy nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Megjegyzendő, hogy a rendvédelmi szervekre irányadó külön törvény sem engedi meg a hivatásos állomány érdekképviselői számára a sztrájk szervezését.

A sztrájkjoggal foglalkozó egyes, a Magyar Köztársaság által is aláírt nemzetközi egyezmények a nemzeti jogalkotásra bízzák annak eldöntését, hogy mennyiben alkalmazandók az egyezmények rendelkezései a fegyveres erőkre és a rendőrségre. Az Európai Szociális Karta 31. cikkének tartalmából azonban arra is lehet következtetni, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állománya vonatkozásában sem tiltható meg teljes egészében a sztrájk jog, csak korlátozható, mégpedig a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közérkölcös védelme érdekében. Sőt ugyanezen következtetésekre lehet jutni az Európa Tanács Rendőrségi Nyilatkozatra vonatkozó 1979-ben született 690. számú határozatából, amely rögzíti, hogy a rendőrtisztviselők számára ugyanolyan jogállást kell biztosítani, mint más állami tisztviselőknek.

Az Alkotmány alapján a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell biztosítani, mint bárki másnak, meghatározott alapjogok korlátozása csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás

feladatkörükkel összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való funkcionálásához.

Ennek szellemében a Hszt. általános sztrájktilalomra vonatkozó előírása [27. § (2) bekezdés] idejét múlt rendelkezésnek minősül, amely az Európai Szociális Karta elfogadása és ratifikálása (1999) óta nem egyeztethető össze a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeinkkel, sérti a jogállamiság elvét, és nem biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját sem.

A miniszter ombudsmani megkeresésre adott válasza szerint a jelenlegi szabályozás alkotmányos és megfelelő, mivel a rendvédelmi feladatok ellátásának folyamatossága és zavartalansága közérdek, nem utolsó sorban azért, mert a rendvédelem szervezeti garanciát jelent az alapjogok megfelelő érvényesüléséhez. Megjegyzendő, hogy jelenleg az Alkotmánybíróság előtt több indítvány is fekszik, amelyek a hivatásosok sztrájkjogával kapcsolatos törvényi rendelkezések alkotmányosságát vitatják, ezek az eljárások azonban még folyamatban vannak. A miniszteri választ követően az országgyűlési biztos a hivatásosok sztrájkjogának totális kizárásával összefüggésben, az ezt megalapozó törvényi szabályozás áttekintése érdekében átfogó hivatalbóli vizsgálatot indított (AJB-6387/2009), amely várhatóan 2009 októberének elején zárul le.

### **5. Utóvizsgálat az utastájékoztatással és a még elégséges szolgáltatással összefüggésben**

Az utóvizsgálat keretében tartott helyszíni vizsgálat feltárta egyrészt azt, hogy a három legnagyobb budapesti pályaudvar milyen módon biztosít tájékoztatást az utasok számára, másrészt azt, hogy milyen módon és mértékben biztosított a helyettesítő szolgáltatás a vasúti dolgozók sztrájkja esetén. A tapasztaltak alapján megállapítható volt, hogy a MÁV-START Zrt. a közlekedés szabadságához (szabad mozgáshoz), és a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy nem dolgozott ki egységes tájékoztatási stratégiát és az egyes pályaudvarokon nem tett meg mindent annak érdekében, hogy eleget tegyen a sztrájk esetén fennálló tájékoztatási kötelezettségének.

Megállapítást nyert az is, hogy a még elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás hiányára, valamint a sztrájkba lépő munkavállalók bizonytalan száma miatt a közszolgáltatás igénybevehetősége és az arról szóló megfelelő tájékoztatás hiánya a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, illetve a mozgásszabadság részét képező szabad közlekedéshez való alkotmányos alapjog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában. Kiemelést érdemel, hogy az országgyűlési biztos jelentésében hangsúlyozta:

*„[...] az utasok megfelelő tájékoztathatósága a közszolgáltatás igénybevételét illetően összefügg azzal, hogy a MÁV-START Zrt-nek, illetve a VDSZSZ-nek – eleget téve a sztrájktörvényben írt kötelezettségnek – sikerül-e megállapodnia a még elégséges szolgáltatás mértékéről. A közszolgáltatás biztosítását és ezzel az arról szóló megfelelő tájékoztatást is nagymértékben befolyásolja továbbá az a tény is, hogy a dolgozóknak sem előzetesen, sem legalább a műszakkezdéskor nem kell nyilatkozniuk arról, hogy sztrájkba kívánnak-e lépni, illetve a munkavégzésük megkezdése után is bármikor beszüntethetik a munkát.”*

Vagyis az ombudsman rámutatott arra, hogy a sztrájkjog gyakorlásának módja jelentős hatással van a sztrájk által okozott károkra, és arra, hogy a sztrájkjog gyakorlásakor mennyiben sérülnek harmadik személyek alapvető jogai. A jelentésből kiolvasható, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás jelentősen csökkenthetné mások jogai korlátozásának mértékét,

és megkönnyítené az elégséges szolgáltatás és az arról való tájékoztatás biztosítását.

A feltárt visszasságok orvoslása érdekében az ombudsman kezdeményezte az igazságügyi és rendészeti miniszternél, hogy vizsgálja meg, a jogszabályalkotás, illetve jogszabály-módosítás lehetőségét, különösen arra az esetre vonatkozóan, ha a sztrájkban érintett felek nem tesznek eleget a még elégséges szolgáltatásról szóló megállapodási kötelezettségüknek. A MÁV-START Zrt. vezérigazgatójánál kezdeményezte, hogy dolgozzon ki olyan sztrájk esetén követendő tájékoztatási stratégiát, amely a sztrájk bejelentésétől kezdve, a sztrájk befejeződéséig komplex módon, valamennyi pályaudvarra kötelezően, részletesen szabályozza a tájékoztatással kapcsolatos eljárási szabályokat, illetve a tájékoztatás elmaradásának szankcióit.

### **III. A Sztrájktörvény alkotmánybíróági felülvizsgálatának indítványozása**

#### ***1. A vizsgálatok és az ombudsmani kezdeményezésekre adott válaszok értékelése***

Nem tagadható, hogy az eddig elsősorban a személyszállítási közszolgáltatók eljárására fókuszáló ombudsmani vizsgálatok kisebb-nagyobb visszasságot tártak fel *maguknál a közszolgáltatóknál*. A visszasságok oka rendszerint a *szervezetlenség és a sztrájkra való felkészületlenség*, ezeket megfelelő felkészültséggel maguk a közszolgáltatók is orvosolhatják.

A vizsgálatok megállapításai nyomán egyúttal markánsan kirajzolódnak *a sztrájkjogi szabályozás, ezen belül elsődlegesen a Sztrájktörvény alapvető hiányosságai*. Hangsúlyozni kell természetesen, hogy önmagában a törvény rövidegsége, szűkszavúsága és az a tény, hogy – a jogalkotói koncepció szerint – a felekre, különösen bírósági jogalkalmazásra kell bízni a szabályok értelmezését, még nem jelentene problémát. A feladatra azonban a munkaügyi bíróságok gyakorlata szinte egyáltalán nem vállalkozott, másrészt olyan garanciális törvényi elemek hiányoznak, különös tekintettel mások alapjogainak gyakorolhatósága védelmében, amelyek miatt az ombudsmani utóvizsgálat elrendelése szükségessé vált.

Komolyabb elemzés nélkül is levonható az a következtetés, hogy a Sztrájktörvény fogalomhasználata sok ponton elavult, inkoherens, 1989 óta még csak formailag sem követte a jogszabály-változásokkal kialakult új jogi (például munkajogi vagy polgári jogi) terminológiát, ennek pedig egyenes következménye, hogy a törvényszöveg egyéb törvényi szabályok (pl. a már említett Mt.) kontextusában értelmezhetetlen. Általános tapasztalat, hogy a törvény lakonikus, elnagyolt, valódi jogi következményt (szankciót) nélkülöző rendelkezései – egyfajta „inflálódott papírjogként” – egyszerűen kiüresednek.

A Sztrájktörvény rövid, elfogadása óta jóformán érdemi változtatáson át nem esett szövege még a jogállami Alkotmány elfogadása előtt, egy gyökeresen más alkotmányos elveken és szabályokon alapuló jogrendszerbe illeszkedve, 1989. április 12-én lépett hatályba. Általános jellegű kérdésként fogalmazható meg tehát a jogi háttér feltérképezésekor, hogy a törvény rendelkezéseinek „elavultsága” egyben jelent-e alkotmányos szintű hiátusokat: azt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az összhangot az Alkotmány és a jogállami Alkotmány elfogadását megelőzően megalkotott Sztrájktörvény között.

Az országgyűlési biztos mindezekből azt a következtetést volt kénytelen levonni, hogy a jogalkotó (jogszabály-előkészítő) szervek irányába tett kezdeményezései, ajánlásai – a téma exponálásán túl – nem jártak érdemi eredménnyel, dacára annak, hogy a jogalkalmazási gyakorlat továbbra is akut, elsősorban a normaszöveg alapvető hibáira és hiányosságaira visszavezethető problémákkal szembesül. A Sztrájktörvénnyel kapcsolatos alkotmányossági aggályok jelentős száma és súlya miatt ezért indokoltá vált, hogy a projekt egyfajta lezárásaként az aggályok mielőbbi orvoslása érdekében az Alkotmánybírószékhez forduljon.

## 2. Az alkotmánybírósági indítvány

A hivatalból indított utóvizsgálat (AJB 4620/2009. szám ügy) alapján intézkedésként az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány megfogalmazásakor az országgyűlési biztos igyekezett valamennyi, a Sztrájk törvényben felmerülő szabályozási hiányosságot és anakronizmust számba venni, mindezt természetesen annak szem előtt tartásával, hogy az ombudsmani szerep elsődlegesen jogvédő jellegű, így a biztos kezdeményezései nem irányulhatnak alapjog-korlátozó szabályozási keretek kialakítására. Mindazonáltal a sztrájk jog rendeltetésszerű gyakorlása és mások alapvető jogainak védelme igényel bizonyos mértékű alapjog-korlátozást, amely azonban kizárólag alkotmányos keretek között és csak az alapvető jogok összeütközése esetén alkalmazott gondos mérlegelés nyomán tehető meg.

Indítványában a biztos kezdeményezte a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdése második mondatának alkotmányellenességét állapítsa meg, mivel az ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 70/C. § (2) bekezdésével:

*„Az Alkotmány 70/C. § (2) és (3) bekezdése alapján a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni, a sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához pedig a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondata szerint az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. A Kormány valamint „az érintett szakszervezetek” között létrejött, a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról szóló megállapodásának (a továbbiakban: Megállapodás) szövege – kormányközlemény formájában – a Magyar Közlöny 1994/8. számában jelent meg. [...] Álláspontom szerint a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, mivel nem felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak: a sztrájkjogot korlátozni eszerint ugyanis csak törvényben lehet (a legalapvetőbb korlátokat pedig csak maga a kétharmados Sztrájk törvény tartalmazhatja), sőt a fent ismertetett alkotmánybírósági gyakorlat alapján az alapjoggal összefüggő részletszabályokat is legfeljebb rendeleti szinten lehet meghatározni. Nem tekinthető tehát formai szempontból alkotmányosnak a Sztrájk törvény azon megoldása, hogy az államigazgatási szerveknél dolgozók körére nézve a sztrájk jog korlátozására vonatkozó szabályok meghatározására a Kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás keretében ad felhatalmazást. [...] Álláspontom szerint a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondatában szereplő „államigazgatási szerveknél” meghatározás – egyértelműség hiányában – nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének sem.”*

Az ombudsmani indítvány további pontjai mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányultak, az alábbiak szerint:

- a Sztrájk törvény nem rendelkezik kellő egyértelműséggel a sztrájk jog gyakorlására jogosultak köréről (alanyi kör) a sztrájk kezdeményezése és az abban való részvétel tekintetében;
- nem határozza meg a „szolidaritási sztrájk” fogalmi elemeit, gyakorolhatóságának feltételeit és korlátait, különös tekintettel a politikai sztrájk tilalmára;
- nem tartalmazza az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó alapvető garanciális szabályokat;
- nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló sztrájk esetében hogyan biztosítható a törvényben előírt „még elégséges szolgáltatás” teljesítése akkor, amikor a sztrájkot megelőzően az ellentétes érdekű felek erről nem tudnak megegyezni;

- nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a sztrájk megkezdése előtt a sztrájkot kezdeményezők mely időpontban és milyen módon kötelesek bejelenteni a sztrájk tényét.

A sztrájk kezdeményezésére és az abban való részvételre jogosultak köre tekintetében az ombudsmáni indokolás kifejtette, hogy Sztrájk törvény 1. § (1) bekezdése a sztrájk jog elsődleges alanyaiként a „dolgozókat” jelöli meg, a törvényhez fűzött indokolás pedig a „dolgozók közösségéről” beszél. A hatályos magyar jog azonban a dolgozó fogalmát nem ismeri, az Mt. a „munkavállaló” terminológiát használja, ezen túl speciális csoportot képeznek a közszolgálati jogviszonyban álló munkavállalók (köztisztviselők), továbbá az állami és helyi önkormányzati szerveknél, költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátásra foglalkoztatott közalkalmazottak. Ugyanakkor a fogalomhasználatot bonyolítja, hogy maga a Sztrájk törvény 2. § (3) bekezdése az együttműködési kötelezettséggel kapcsolatosan használja a „munkavállaló” kifejezést is.

Mindezek alapján a „dolgozók” fogalom nemcsak idejétmúlt, hanem bizonytalanságot is kelt az alapjog gyakorlására jogosultak körével kapcsolatban: nem dönthető el ugyanis kétséget kizáróan, hogy pontosan kik az alapjog alanyai. A Sztrájk törvény emellett nem rendelkezik differenciáltan a sztrájk kezdeményezéséről, illetőleg a sztrájkban való részvételről sem, ennek keretében nem szabályozza, hogy pontosan kit, kiket illet meg a sztrájk kezdeményezésének joga, mivel egyedül egy speciális forma, a szolidaritási sztrájk vonatkozásában rögzíti (a törvény indokolására is figyelemmel), hogy annak kezdeményezésére csak szakszervezetek jogosultak. Az állam ugyan jelentős szabadsággal rendelkezik a kezdeményezésre jogosultak meghatározásakor, erre hivatkozva azonban szabályozási kötelezettség alól nem mentesülhet. A biztos szerint az egyértelmű szabályozás hiánya jelen esetben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idéz elő.

A szolidaritási sztrájk szabályozásával kapcsolatos problémák körébe tartozik, hogy a törvény nem határozza meg sem a szolidaritási sztrájk fogalmát, fogalmi elemeit, sem annak korlátait: milyen feltételek mellett, meddig tartható. Tekintettel arra, hogy szolidaritási sztrájk esetén még egyeztető tárgyalás sem zajlik a felek közt (hiszen nem közöttük van a vita), a még elégséges szolgáltatásról sem kötelesek tárgyalni. A Sztrájk törvény még azt sem zárja ki azt, hogy bármely szakszervezet bármely munkáltatónál, akár azonnali hatállyal szolidaritási sztrájkba kezdjen, és azt jogszerűen – mivel nem konkrét sztrájk követelés elérésére irányul – akármeddig folytassa. A biztos meglátása szerint a Sztrájk törvény szolidaritási sztrájk szabályozásával összefüggő hiányosságai nem egyeztethetőek össze sem a sztrájk ultima ratio jellegével, sem pedig a politikai sztrájk tilalmának elvével.

Az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó szabályozási hiányosságokkal kapcsolatban az indítvány rögzíti, hogy a jogbiztonság követelménye szempontjából már az is aggályosnak tekinthető, hogy a Sztrájk törvényben szereplő törvényi hivatkozás az új Mt. hatályba lépése óta hibás, 66/A. § számon ugyanis az egyeztető tárgyalásra vonatkozó szabályozás nem található. Az egyeztető tárgyalásra vonatkozó garanciák megléte és érvényesülésének biztosítása a sztrájk jogi szabályozás alapvető fontosságú eleme, ezért az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Sztrájk törvénynek kell azokat tartalmaznia. Jelenleg azonban sem a Sztrájk törvény, sem a hibásan hivatkozott Mt. nem tekinthetőek elégségesnek a sztrájkhoz való jog érvényesülése vagy a sztrájkkal közvetve érintettek alapvető jogainak védelme szempontjából. Hiányoznak a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó részletesebb, a sztrájk tárgyalások jellegéből adódó speciális előírások, de nem szabályozott az sem, hogy az egyeztető tárgyalásokon ki és milyen feltételek mellett vehet részt, tárgyalhat (például az adott munkáltatónál tevékenykedő további szakszervezetek, a menedzsmenten kívül az adott vállalat tulajdonosai).

A „még elégséges szolgáltatás” teljesítése vonatkozásában az ombudsman indokoltan tartotta megjegyezni, hogy a lakosság számára a közszolgáltatások rendelkezésre

állásának biztosítása végső soron állami, illetve önkormányzati feladat, amely az alapvető jogok kontextusában értelmezve az állam intézményvédelmi kötelezettségének részét képezi. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint állam az objektív intézményvédelem körében ugyanis köteles az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket úgy kialakítani, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen. E feladatának az állam a közszolgáltatások biztosítása tekintetében elsősorban a jogi szabályozási keretek kialakításával tehet eleget. Az, hogy a Sztrájk törvény nem állapítja meg a sztrájk jogellenességét a még elégséges szolgáltatás hiánya esetén, azt jelenti, hogy a sztrájk nyomán közszolgáltatás nélkül maradó egyének vonatkozásában az állam nem tesz eleget intézményvédelmi kötelezettségének. Nem tesz eleget egyrészt abban a tekintetben, hogy nem biztosítja meghatározott intézményrendszer zavartalan működését, másrészt abban a vonatkozásban, hogy nem szabályozza megfelelően az intézményrendszer zavartalan működését biztosító feltételeket.

Végül a sztrájk megkezdésének és az egyén sztrájkba lépésének bejelentésére irányadó rendelkezések hiánya miatt az ombudsman ismét felhívta a figyelmet arra, hogy a közelmúltban azonban a sztrájkok száma megnövekedett, jellegzetessé vált továbbá azok vissza-visszatérő volta és kiszámíthatatlansága, megjelentek egyes, a jogszerűség határát súroló speciális „sztrájkformák”. Ezek nyomán merült fel a sztrájk megkezdése előzetes bejelentésének, illetve a bejelentés hiányának problémája.

*„Elsősorban a közszolgáltatást nyújtó szervek [...] esetében jelentkező probléma az, hogy a lakosság nemcsak nem jut hozzá az őt érintő alapvető szolgáltatáshoz, hanem a szolgáltatás hiányával nem is kalkulálhat előzetesen. Ismételten utalnom kell arra, hogy ilyen esetben a sztrájk nyomán közszolgáltatás nélkül maradó egyének vonatkozásában az állam nem tesz eleget objektív intézményvédelmi kötelezettségének sem a közszolgáltatás működésének biztosítása, sem a jogi keretek kialakítása vonatkozásában. A zavartalan – illetve csekélyebb mértékben megzavart – működés biztosítását segítné elő a sztrájk előzetes bejelentésére vonatkozó szabály [...]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor élhet az alapjog korlátozásának lehetőségével, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve valamely alkotmányos cél más módon nem érhető el [Elsőként ld. 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990. 20.]. Az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében alkalmazott korlátozásnak megfelelő arányban kell lenniük egymással. A sztrájk előzetes bejelentése esetében a szükségesség követelményének való megfelelés fennáll, hiszen a bejelentést mások alapvető jogai (pl. a szabad mozgáshoz, az oktatáshoz, az egészséghez való jog stb.) gyakorlásának biztosítása érdekében kell megtenni, amely más módon nem biztosítható. Az arányosság kérdésével összefüggésben leszögezhető, hogy mivel a sztrájkot egyébként is minden esetben hétnapos egyeztetésnek kell megelőznie, vagyis nem képezi lényegi részét a spontaneitás eleme, ezért nem jelentené aránytalan korlátozást az, ha megkezdéséről a sztrájkolók kötelesek lennének az érintetteket megfelelő időben tájékoztatni”.*

Hasonló érveléssel élt a biztos indítványában az egyes munkavállalók sztrájkba lépésére vonatkozó egyéni döntésével összefüggésben. A Sztrájk törvény nem rendelkezik ugyanis arról, hogy az egyén mikor és milyen formában köteles közölni munkáltatójával sztrájkba lépését, ami azt eredményezheti – amint azt a sztrájk jog tárgy körében lefolytatott vizsgálataim is igazolják –, hogy a munkavállaló akár pillanatonként élhet más és más döntéssel arra vonatkozóan, hogy éppen sztrájkol-e vagy sem. Mindez nem csupán a közszolgáltatás biztosíthatóságának előre történő kiszámítását lehetetleníti el, hanem összeegyeztethetetlen az Mt. 4. § (1) bekezdésében rögzített előírással, amely szerint „Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni.” Hangsúlyozni kell továbbá, hogy maga a Sztrájk törvény 1. § (3) bekezdése is kimondja, hogy a sztrájkjoggal való visszaélés tilos.

#### IV. Összefoglalás és zárszó

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának sztrájkjogi projektjéről *összegzésként* elmondható az, hogy – a korábbi ombudsmani gyakorlathoz képest rendhagyó módon – különleges és alapjogvédelmi szempontból méltatlanul elhanyagolt területre, egyben problémakörre kívánt fókuszálni. A sztrájkjog hazai története alapjogi olvasatban rendkívül rövid, pusztán néhány alkotmánybírói döntésre, valamint elvi bírósági határozatra szorítkozik, pedig sem a törvényi szabályozás, sem a bírói gyakorlat nem tekinthető kielégítőnek, a jogalkotó és jogalkalmazó azonban épp a markáns hiányosságok hálózata miatt – különösen a „sztrájkok évadján” – kényelmesen a másokra mutogathat. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, mint alapjogvédő intézménynek fontos feladata az ilyen „beragadt” helyzetek megoldásának elősegítése.

A tanulmányban részletesen is bemutatott – a behatárolt ombudsmani vizsgálati lehetőségekből kifolyólag alapvetően szűk körben végzett – vizsgálatok tapasztalatai, eredményei és megállapításai reményeink szerint éppúgy szervesen beépülhetnek a mindennapi gyakorlatba, mint a sztrájkjogról való tudományos igényű gondolkodásba, végül pedig egy új szabályozás és gyakorlat, és egy új szemléletmód irányába tett első lépést jelentik majd. Az államnak az összetett dilemma-rendszer kezelése, a számos ellentétes érdekű szereplő (munkavállalók, szakszervezetek, közszolgáltatást végző munkáltatók, a közszolgáltatást igénybe venni szándékozó állampolgárok) érdekeinek és jogainak összemérése során – a nemzetközi példákra is építve – semleges, kiszámítható, szilárd alapú jogintézményeket kell kialakítania és működtetnie.

A sztrájkjog területe azért is különleges, mert bár szorosan kapcsolódik a munkajoghoz és a polgári joghoz, alapjogi szempontú értelmezése, határainak, korlátainak kialakítása, továbbá az erről folytatott konstruktív vita megkerülhetetlen. Az országgyűlési biztos által szervezett konferenciák és műhelybeszélgetések éppen a vita megkezdését kívánták elősegíteni. A projekt keretében végzett vizsgálatok egyik alapvető tanulsága az volt, hogy a kiszámíthatatlanság miatt mintha egyetlen szereplő sem lenne tisztában jogaival és jogainak határaival. Meggyőződésünk, hogy a jelen jogi helyzet senkinek sem kedvez, még a sztrájkot relatíve nagy szabadsággal kezdeményező szakszervezeteknek sem, a legnagyobb vesztesek azonban azok, akik nem jutnak hozzá a még elégséges közszolgáltatáshoz (oktatás, egészségügy, közösségi közlekedés) sem. Mindamellettt lényeges az alapjogbarát jogalkalmazói attitűd, a hatályos szabályok értelmezésében rejlő lehetőségek hatékonyabb kiaknázása, a sztrájk során az érintettek közötti együttműködési kötelezettség előmozdítása (így például a tájékoztatás jelentőségére való hivatkozások).

A Sztrájktörvény idén, 2009-ben ünnepli születésének huszadik évfordulóját, de az ünnepen és a rendszerváltásban játszott szerepének méltatásán túl a legfontosabb kérdés ma az, hogy megélhet-e további esztendőket, és amennyiben igen, vajon milyen sikerrel lehet képes erre. Jelen formájában, a bemutatott hiányosságok, anomáliák mellett, a törvénytöveg és a mögötte húzódó koncepció teljeskörű felülvizsgálata nélkül még egy sokkal aktivistább bírósági felfogás és értelmezés is – bátran állítható – legfeljebb csak vegetálhat. Az ombudsmani indítvánnyal kapcsolatosan – remélhetőleg mielőbb – megszülető alkotmánybírói döntés talán utat nyithat annak, hogy a sztrájkjog törvényi szabályozása megfeleljen az alkotmányossági követelményeknek. A legszerencsésebb megoldás ugyanakkor az volna, ha a törvényalkotó – szakmai és politikai konszenzussal a háta mögött, az ombudsmani vizsgálatok tapasztalatainak figyelembevételével – magától, külső kényszertől mentesen, még az alkotmánybírói verdikt előtt hozzálátna a sztrájktörvény felülvizsgálatához. Ez ugyan nehéz, de – ahogyan például a kisajátításról szóló törvény megalkotása mutatja – korántsem lehetetlen feladat.