



*"Ki w uot"*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

## JELENTÉSE

az OBH 1834/2009. számú ügyben

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne  
dr. Seres Péter

2009. október

## II. A vizsgálat tárgya

A sztrájkjog gyakorlatának vizsgálata során az országgyűlési biztosnak egyszerre két – vagy több – egymással akár éles ellentétben álló érdek konfliktusára is figyelemmel kell lennie. Egyrésztől védenie kell a sztrájkban részt vevők jogait, hiszen a sztrájkhoz való jog – a sztrájk törvényben meghatározott korlátok között – olyan Alkotmányban biztosított jog, amely gazdasági, szociális érdekeik védelme érdekében megilleti a munkavállalókat. Másrésztől ugyanakkor, a közszolgáltatásokat nyújtó szerveknél bekövetkező sztrájkok, a társadalom nagy részét érintik, bizonyos esetekben számukra komoly érdeksérelmet, akár alapjog-sérelmet is okozva. Ha csak a közelmúlt nagy tömegeket érintő sztrájkjait vizsgáljuk, a lakosság számára nyújtott közszolgáltatásokat jelentősen érintette – csökkentette vagy akár teljes mértékben fel is függesztette – a vasúti, illetve közúti személyszállítást végző szervezetek dolgozói, a köz- és felsőoktatásban dolgozók, valamint az egészségügyben foglalkoztatottak által folytatott sztrájk, amelyek miatt számos panaszbeadvány érkezett hivatalomhoz.

A sztrájkjog gyakorlása és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés érdekkonfliktusa tehát valójában alapjogok egymással való versengéseként határozható meg. A jogalkotó – a jogok és érdekek gondos mérlegelése nyomán – éppen emiatt, a lakosság jogainak érvényesülése érdekében döntött úgy, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző szolgáltatóknál a sztrájkjog csak bizonyos feltételek megléte esetén biztosítható.<sup>2</sup> A korlátozás célja itt mások alapjogai érvényesülésének a minél magasabb szintű garantálása.

Egyrészt arra a kérdésre kerestem tehát választ, hogy az oktatás, az egészségügy és az energiaszolgáltatás területén dolgozók hogyan, milyen keretek között élhetnek sztrájkjogukkal. Másrésztől azt is vizsgáltam, hogy az egyes sztrájkok során a sztrájkjogi szabályok és gyakorlat megfelelően biztosítja-e, hogy a társadalom azon tagjainak, akik tevékenyen nem vesznek részt a sztrájkban, de annak „elszenvedői”, a lehető legkisebb alapjog sérelmet okozzák. Ennek során – ahogyan az e tárgyban korábban lefolytatott vizsgálataimban is<sup>3</sup> – igyekeztem azokat a sztrájkjog gyakorlása során esetlegesen felmerülő anomáliákat feltárni, amelyek a leginkább magukban hordozzák a sztrájkjal érintett állampolgárok alapjog sérelmének a lehetőségét. Ilyen elsősorban a még elégséges szolgáltatás biztosításának problémaköre, továbbá a sztrájk kezdetével, végével, kiterjedésével kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség.

<sup>2</sup> A Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdése kimondja, hogy 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.

<sup>3</sup> Az AJB 5649/2007, AJB 2533/2008, AJB 3734/2009 számú ügyek.

### III. A vizsgálat módszere

A klasszikus értelemben vett sztrájkjog alapvető tartalma, hogy a munkavállalók a munkáltatóval szemben felmerülő érdekkonfliktus esetén, kollektív módon nyomást gyakorolnak a munkáltatóra. Eljárásom során ezért véleménykérés céljából megkerestem az adott ágazatot képviselő „munkáltatói” és a „munkavállalói” oldalt is. Nehézséget jelentett a címzetti kör pontos megjelölése, mivel ez egyik ágazatban sem volt egyértelműen meghatározható. Az oktatás és az egészségügy területén az intézményrendszer eleve rendkívül szétagolt, az egyes intézmények különböző – állami, önkormányzati, egyházi – fenntartásúak, más-más feladattal, eltérő jogosítványokkal rendelkeznek. Általánosságban azonban elmondható, hogy a tulajdonos és a munkáltatói jogok gyakorlója elválik egymástól. Így többnyire az a helyzet áll elő, hogy *bár a sztrájk formális célpontja jogilag a munkáltató, ám valódi döntési jogkörrel a háttérben lévő tulajdonos rendelkezik.* Emiatt, illetve a munkáltatói oldalról érintettek nagy száma miatt nem volt lehetőségem arra, hogy valamennyi közszolgáltatótól tájékoztatást kérjek. A vizsgálat gyors és eredményes lefolytatása érdekében ezért az adott ágazatért felelős minisztériumot kerestem meg.

A munkavállalói oldal vizsgálata során hasonlóképpen jártam el. Bár a Sztrájk törvény értelmében a „dolgozókat” illeti meg a sztrájk kezdeményezésének joga,<sup>4</sup> a kialakult gyakorlat szerint a sztrájkot mindig valamely – az ágazatban működő – szakszervezet kezdeményezi. A szakszervezetek azonban – az Obtv. előzőekben ismertetett hatásköri szabályai alapján – nem tekinthetők sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak, így részükről csak az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján, együttműködésükre építve, kérhettem tájékoztatást.<sup>5</sup>

Az általam vizsgált kérdések súlyára, valamint arra való tekintettel, hogy a sztrájkjog gyakorlatának vizsgálata a munkavállalói oldal álláspontjának ismerete nélkül elképzelhetetlen, a munkavállalói oldalon megkerestem az adott ágazatban legnagyobb reprezentativitással rendelkező szakszervezetet és a munkavállalói érdekek megjelenítése érdekében tájékoztatást kértem tőlük az általam feltett kérdésekkel kapcsolatban.

Mindhárom vizsgált ágazatban, mind a munkavállalói, mind a munkáltatói oldalon ugyanazokat a kérdéseket tettem fel, ezek összevetésével alakítottam ki megállapításaimat. A megkeresésekben feltett kérdések a következők voltak:

1. Milyen formában valósul meg az egyes szakszervezetek, a munkáltató és a minisztérium együttműködése sztrájkhelyzet esetén?
2. Terheli-e tájékoztatási kötelezettség, a sztrájk szervezőjét, a munkáltatót, a minisztériumot abban az esetben, ha a sztrájk az egész országot, illetve csupán egy adott régiót érinti? Amennyiben igen, milyen formában kell ennek eleget tennie?
3. Tudomást szereznek-e és ha igen, milyen formában, az egyes szakszervezetek által szervezett országos vagy lokális sztrájkokról, kezdetének időpontjáról és annak időtartamáról?
4. Álláspontja szerint az adott ágazatban mit jelent, hogyan definiálható a sztrájk törvényben előírt, kötelezően biztosítandó elégséges szolgáltatás?

<sup>4</sup> A Sztrájk törvény 1. § (1) bekezdése szerint a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására - az e törvényben meghatározott feltételek szerint - megilleti a sztrájk joga.

<sup>5</sup> Az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől - ideértve az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezetet is - vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

5. Milyen intézkedéseket tehet vagy tesz az elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében, különös tekintettel arra az esetre, amikor a sztrájkkal közvetlenül érintett felek annak mértékében, biztosításában nem tudnak megállapodni?
6. Tudomásuk szerint készült-e a minisztériumban, illetve a minisztérium megrendelésére olyan szakmai anyag, amely elősegítené az elégséges szolgáltatás mértékének meghatározását?

#### IV. A megállapított tényállás

A kérdésekre adott válaszokat ágazonként, a kérdések sorrendjében ismertetem:

Erdély

### 3. A sztrájkjog gyakorlata az energiaszolgáltatás területén

A Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdése szerint 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.

Az *energiaszolgáltatás* tehát azon – a Sztrájk törvény által is nevesített – ágazatok közé tartozik, amelynek munkavállalói sztrájkjogukkal csak korlátok között, a még elégséges szolgáltatás biztosítása mellett élhetnek. Ez az ágazat ugyanis olyan alapvető, az állampolgárok életviszonyaira kiható szolgáltatást nyújt, amely előfeltétele számos alapjog gyakorolhatóságának. Az ezen ágazatban bekövetkező sztrájk tehát nemcsak egy, az adott ágazat által kifejezetten védendő alapjogot sérthet (például az egészségügyben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog), hanem *közvetetten akár számos alapjog gyakorolhatóságának alapja veszélybe kerülhet*, így minden érintett joggal összefüggésben megállapítható lenne a közvetett visszásság. Például áramkimaradás esetén, amikor a kórházak, iskolák, tömegközlekedési eszközök stb. a szükséges energia nélkül maradnak, az állampolgárok széles tömegeinek sérülhet a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az oktatáshoz való joga, a közlekedés szabadsága.

Tekintettel azonban arra, hogy nem volt lehetőségem a teljes energiaszektort komplex módon áttekinteni, vizsgálatom kizárólag a legtöbb fogyasztói kapcsolatot tartó, a lakosság számára legátfogóbb energetikai szolgáltatást nyújtó iparágát, a *villamos energia ipart* érintette.

A villamosenergia-szolgáltatás rendkívül összetett rendszer, mind funkcionálisan, mind tulajdonosi struktúra szerint tagolt, megtalálhatóak benne úgy az állami tulajdonban, mint a magántulajdonban lévő társaságok is. A szektoron belül *négy fő tevékenység* különíthető el: a villamosenergia-termelés, a villamosenergia-szállítás, a villamosenergia-elosztás, valamint a villamosenergia-kereskedelem. Így az adott iparágon belül is, a különböző tevékenységi körnek megfelelően, másképp merülnek fel a sztrájkjog gyakorlásának korlátai. A széttagoltság ellenére az iparágban működik egy reprezentatív munkáltatói szövetség, a *Villamosipari Társaságok Munkáltatói Szövetsége*. Munkavállalói oldalon az önálló jogi személyiséggel rendelkező szakszervezetek szintén szövetségbe, az *Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetségébe* tömörültek, mely szintén reprezentatív az iparágban. Vizsgálatom során tehát e két szervezetet kerestem meg.

1. A *Villamosipari Társaságok Munkáltatói Szövetségének* tájékoztatása szerint, a szakszervezetek és a munkáltatói oldal közötti együttműködés színtere a Villamosenergia-ipari Ágazati Párbeszéd Bizottság (továbbiakban: VÁPB), amelynek munkáltatói oldalát a Villamosipari Társaságok Munkáltatói Szövetsége (továbbiakban: VTMSZ), munkavállalói oldalát az Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók (EVDSZ) alkotják. Az ágazati kollektív szerződés 2008. július 1-jétől hatályos szövegében egy külön fejezetben érintették a szerződéskötő felek a sztrájk témakörét abban a formában, hogy az ún. középszintű sztrájk esetére az eljárási szabályokat külön megállapodásban határozzák meg. Ennek a megállapodásnak az előkészítése folyamatban van.

2. A tájékoztatási kötelezettség – amennyiben a sztrájk a lakosság jelentős részét érinti – mind a munkáltató, mind a sztrájkot szervező részéről fennáll.

A munkáltató számára a tájékoztatási kötelezettségét a Vet. 62. § (7) bekezdése – mint kölcsönös tájékoztatási kötelezettséget – írja elő.<sup>10</sup> A tájékoztatási kötelezettség szabályait általánosságban az egyes engedélyesek (munkáltatók) üzletszabályzatai, illetve a rendszerirányító eljárási szabályzata határozza meg. Egyes villamos energia ipari társaságok üzletszabályzatának „Általános szerződési feltételei” között szerepel, hogy a sztrájk vis maior esetnek minősül, amely esetén a szolgáltató köteles az eseményről a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatni a fogyasztókat.

3. Országos sztrájk esetén az EVDSZ tájékoztatja a munkáltatói oldalt, a lokális, egyes tagszervezeteket (cégeket vagy cégcsoportokat) érintő sztrájkokról a munkáltatói oldal belső kommunikációs csatornáin keresztül értesül a VTMSZ elnöksége.

4. Az elégséges szolgáltatás biztosításával kapcsolatos kérdésemre a VTMSZ arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint az integrált vállalkozás minden tagját terheli az elégséges szolgáltatás biztosítása, függetlenül attól, hogy az engedélyes tevékenység mely elemét végzi. Ezen kötelezettségük azért áll fenn, mivel ezek a társaságok látják el az engedélyköteles tevékenységek minden olyan elemét, amelyek nélkül a villamosenergia ellátás nem biztosítható. A kérdésem azon részére, hogy a munkáltatói álláspont szerint ebben a szektorban mi tekinthető még elégséges szolgáltatásnak, a válasz nem tért ki.

5. Azzal kapcsolatban, hogy milyen lehetőségei vannak abban az esetben, ha az érdekelt felek nem tudnak megállapodni a még *elégséges szolgáltatás mértékében*, arról tájékoztatott,

<sup>10</sup> A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 62. § (7) bekezdése szerint a felek a villamosenergia-vásárlási szerződés teljesítése során kötelesek egymást minden lényeges körülményről megfelelő időben és módon tájékoztatni, beleértve a szerződés lényeges tartalmát érintő, 6 hónapon belül általa tervezett változtatásokat is.

hogy a sztrájkjal érintett felek között érvényes megállapodások vannak, elsődlegesen ennek betartására számítanak. Amennyiben ezek megszűnésre kerülnének, akkor a vállalatoknál érvényes krízis tervek lépnek hatályba.

6. A VTMSZ tudomása szerint minisztériumi szinten nincs előkészítés alatt olyan szakmai anyag, amely az egyes energiaszolgáltatók esetében az elégséges szolgáltatás mértékét meghatározná.

Munkavállalói oldalról, az *Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége* kérdésemre a következőkről tájékoztatót. Álláspontja szerint az iparágban alapvetően *kétfajta konfliktus* alakulhat ki:

- Az egyik az ágazati szintű konfliktus, amelynek két válfaja van. A kormányzati intézkedésekből fakadó, illetve a munkáltatói szövetséggel folytatott tárgyalásokból fakadó konfliktus.
- A másik fajtája a helyi, társasági szintű konfliktusok.

Mínderre való tekintettel az általam feltett kérdésekre – ahol az indokolt – a konfliktus típusa szerint adták meg válaszukat.

1. *Kormányzati intézkedésekből fakadó konfliktusok* esetén az EVDSZ közvetlenül a kormányzat által felhatalmazott képviselőkkel tárgyal. Ezen egyeztetéseken általában részt vesz a villamosenergia-ipart felügyelő szakminisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban: MEH), és a Magyar Energia Hivatal képviselői.<sup>11</sup> A munkáltatói oldal csak tárgyalási jogú meghívottja az egyeztetéseknek, hiszen ez esetben a konfliktus a kormányzat és az iparág munkavállalói között áll fenn. Amennyiben a konfliktus kapcsán sztrájk megtartására vagy kilátásba helyezésére kerül sor, az elégséges szolgáltatásról a munkáltatói szövetséggel tárgyalnak. Ilyen konfliktus volt többek közt az iparág privatizációját megelőzően, illetve az „alkalmazotti tarifát” érintő kormányzati intézkedés tervezetek miatt.<sup>12</sup>

A munkáltatói szövetséggel való tárgyalások kapcsán keletkezett konfliktusok esetén a kormányzat, a minisztériumok, illetve a Magyar Energia Hivatal nem vesznek részt sem az érdekegyeztető, sem az elégséges szolgáltatásokról folyó tárgyalásokon. Amennyiben az elégséges szolgáltatásokról ágazati szinten nem sikerül megállapodni, akkor arról *helyi szinten állapodnak meg a felek*.

A helyi, társasági szintű konfliktusok esetén a helyi szakszervezetek tárgyalnak a munkáltatóval mind az érdekkonfliktusról, mind az elégséges szolgáltatás mértékéről. Az *EVDSZ csak felkérés esetén – szakértőként – vesz részt a tárgyalásokon*.

2. A tájékoztatási kötelezettség sztrájk esetén a szolgáltató társaságokat terheli, nekik kell a fogyasztókat értesíteni a szolgáltatások szüneteltetéséről a VET előírásai szerint. Természetesen

<sup>11</sup> A villamosenergia-ipari tevékenység engedélyköteles tevékenység, amely engedélyt a Magyar Energia Hivatal adja ki, így fontos szerepe van a villamosenergia-ipart érintő minden kérdésben.

<sup>12</sup> 2007 februárjában kétórás figyelmeztető sztrájkra került sor a villamosenergia-iparban, azt követően, hogy a gazdasági miniszter januárban, egy TV műsorban bejelentette az alkalmazotti villamosenergia tarifa megszüntetését. A munkavállalói oldal közvetlenül a miniszterhez fordult, majd ennek nyomtatékosításra 2007. február 6-án kétórás figyelmeztető sztrájkot tartottak az egyes munkáltatóknál. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium koordinálásával háromoldalú egyeztetések kezdődtek, a VTMSZ, illetve a VDSZSZ által megalakított Villamosenergia-ipari Ágazati Sztrájbizottság képviselőinek bevonásával. Ennek az egyeztetésnek az eredményeként született meg 2007. június 21-én az a háromoldalú megállapodás, amelyben a Kormány, a VTMSZ, az Villamosenergia-ipari Ágazati Sztrájbizottság a kedvezményes villamosenergia-vételezésről szóló keretfeltételeket meghatározta.

azonban – nem kötelezettségként – az érdekvitában érintett felek (kormányzat, munkáltatók, szakszervezetek) is tájékoztathatják a fogyasztókat a sztrájk okairól, a szolgáltatás szüneteltetéséről, korlátozás tartalmáról és időintervallumáról.

3. Az egyes tagszakszervezetek országos sztrájkot nem szervezhetnek. Amennyiben helyi konfliktus alakul ki, úgy természetesen tájékoztatják az EVDSZ-t, aki felkérés esetén részt vesz a konfliktus megoldását célzó és az elégséges szolgáltatás tárgyában folytatott tárgyalásokon.

Ha a konfliktus nem oldódik meg és helyi, lokális sztrájkra kerül sor, akkor az ágazatban *szolidaritási sztrájkok is lehetségesek*. Ez esetben a szolidaritási sztrájkot megszervező tagszakszervezetek helyi szinten egyeztetnek az elégséges szolgáltatásról. Természetesen, ha a szolidaritási sztrájk több szakszervezet által is megszervezésre kerül, szükségessé válhat az *iparági szintű egyeztetés* is az elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében.

4. Az *elégséges szolgáltatás vonatkozásában* a munkáltatói és munkavállalói oldal között nem csak az elégséges szolgáltatás mértéke a vitatott kérdés, hanem az is, hogy mely társaságok tartoznak a Sztrájk törvény 4. § (2) bekezdésének hatálya alá. A kérdés azért merült fel, mivel egyes tevékenységeket, mint pl. a hálózatüzemeltetést, hálózatszerelést, ügyfélszolgálatot, stb. az egyes társaságcsoportok funkcionális társaságokba szervezték. Ezen társaságok nem kaptak villamosenergia-ipari besorolást, így – a munkavállalói oldal álláspontja szerint – *nem is tartoznak a Sztrájk törvényben előírt korlátozás alá*. A munkáltató állásfoglalása szerint azonban minden olyan társaságot terhel a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége, amely az engedélyes tevékenység valamely elemét végzi. akár kiszervezett, akár engedélyköteles tevékenység formájában.

A munkavállalói oldal álláspontja szerint ugyanakkor az elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége csak a villamosenergia-ipari ágazati besorolással rendelkező társaságokra vonatkozik. A munkáltatók tehát vagy megváltoztatják a társaságok ágazati besorolását, vagy ezekre a társaságokra nem vonatkozik a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége. A *mérték* tekintetében is jelentős eltérés mutatkozik a felek álláspontjában.

A munkáltató álláspontja szerint a villamosenergia-szolgáltatást nem lehet szüneteltetni, vagy korlátozni sztrájk esetén. A Vet. ugyanis taxatíve felsorolja azokat az eseteket, amikor erre sor kerülhet és ebben a felsorolásban a sztrájk nem szerepel. Ezt a nézetet osztja az Energia Hivatal is, amely – egy *tájékoztató levélben kifejtett állásfoglalása szerint* – a fogyasztók hálózati hozzáféréseinek korlátozását, a szolgáltatott villamosenergia rontását nem tartja elfogadhatónak. Ezen álláspont azt jelenti, hogy a villamosenergia-ipar területén *a villamosenergia-szolgáltatás szintje sztrájk esetén is 100%*, amely a munkavállalói oldal számára elfogadhatatlan. A munkavállalók szerint a sztrájk törvényben előírt elégséges szolgáltatás azt jelenti, hogy sztrájk esetén a villamosenergia-rendszer egyensúlyát nem a 100%-os fogyasztói igény szintjén kell biztosítani, hanem egy csökkentett – megállapodás szerinti – igényszinten. Ennek technikai feltételei adottak, hiszen a Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zrt. (MAVIR Zrt.), mely a villamosenergia-rendszer egyensúlyának fenntartásáért felelős, rendelkezik olyan menetrenddel, amelyet villamosenergia-kapacitás hiány esetén alkalmazni kell.

Ezen vita miatt a villamosenergia-iparban sztrájk esetén nem került sor a fogyasztók kikapcsolására. A szakszervezeti szövetség – tájékoztatása szerint – tisztában van az iparág veszélyes üzem és speciális voltával, ezért csak a rendszer biztonságos működését nem veszélyeztető módon kíván a sztrájkhoz való jogával élni. Ehhez azonban elengedhetetlen lenne a még elégséges szolgáltatás biztosításáról történő megállapodás, hiszen a szolgáltatás szüneteltetése, vagy korlátozása csak ebben az esetben történhetne meg vezérelten, a rendszer



fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül. Álláspontjuk szerint a megállapodás hiánya korlátozza a munkavállalókat a sztrájkjoguk gyakorlásában.

Az eddigi iparági sztrájkok esetén az elégséges szolgáltatás tekintetében *kizárólag helyi szintű megállapodások születtek*. Ezen megállapodások a villamosenergia-termelés területén a termelés visszafogásáról, visszaterhelésről, míg a szolgáltatás területén a fogyasztói igények kielégítését nem közvetlenül érintő (irodai, ügyfélszolgálati) tevékenységek szüneteléséről, illetve korlátozásáról rendelkeztek.

5. A villamosenergia-iparban eddig is, és valószínűleg a jövőben is csak megállapodás alapján lehetséges munkabeszüntetés, ezért nem volt, és valószínűleg a jövőben sem lesz olyan helyzet, hogy az elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében a szövetségnek közvetlen intézkedéseket kelljen tennie.

Az EVDSZ a legfontosabb feladatának azt tartja, hogy a *Villamosenergia-ipari Ágazati Párbeszéd Bizottság* keretében, az ágazati kollektív szerződésben rögzítetten olyan megállapodás szülessen, amely szabályozza a felek jogait és kötelezettségeit, az eljárásrendet egy ágazati sztrájk esetén, másrészt rögzíti az elégséges szolgáltatás szintjét.

6. A Szövetség tudomása szerint a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium foglalkozik ezzel a kérdéskörrel. A minisztériummal megkötött együttműködési megállapodás alapján közös Konzultációs Fórumot működtetnek, ahol szintén tárgyaltak ezekről kérdésekről.

## V. A vizsgálat megállapításai

Ahogy az már jelentésem elején is rögzítettem, eljárásom kizárólag a sztrájkhoz való jog érvényesülésének, illetve annak vizsgálatára irányult, hogy az érintett ágazatokban tevékenykedő közszolgáltatók sztrájk esetén a gyakorlatban eleget tesznek-e az állampolgárok felé fennálló tájékoztatási és a még elégséges szolgáltatás biztosítása iránti kötelezettségüknek. A sztrájkhoz való jog gyakorlatának egyéb ágazatokban történő esetleges anomáliáival, valamint a Sztrájktörvény normaszövegével kapcsolatos megállapításaimat ugyanis korábbi jelentéseimben már részletesen kifejtettem.<sup>13</sup>

A még elégséges szolgáltatás biztosításának ezen ágazatokban történő vizsgálata során ugyanakkor ismételtén azt kellett megállapítanom, hogy az azzal kapcsolatos visszasságok alapvetően és elsősorban a Sztrájktörvény normaszövegének hiányosságaira vezethetők vissza. A törvény ugyanis nem ad eligazítást sem a még elégséges szolgáltatás mértéke tekintetében, sem arra nézve, hogy pontosan mely munkáltatókat terheli ez a kötelezettség, továbbá nem tartalmaz a felek számára kötelező erejű rendelkezést, kikényszerítési eszközt arra nézve, hogy a sztrájk kezdete előtt megállapodjanak a szolgáltatás biztosításáról.

### 1. A még elégséges szolgáltatás mértéke tekintetében

Elsőként is hangsúlyozni kell, hogy az ombudsmannak eljárása során nem volt és nem is lehetett célja az elégséges szolgáltatás mértékének meghatározása az egyes ágazatokban. Már csak azért sem, mivel az olyan szakmai kérdés, amelynek kidolgozása az adott ágazat munkáltatói és munkavállalói oldalának együttműködésével, szakmai szervezetek bevonásával, az adott ágazat irányításáért felelős minisztérium felügyelete alatt történhet.

<sup>13</sup> AJB 5649/2007, AJB 2533/2008, AJB 3060/2008, AJB 3734/2009, AJB 4620/2009.

A vizsgálatom során megállapítottam, hogy mivel semmilyen jogszabályi rendelkezés, iránymutatás nincs arra nézve, hogy tulajdonképpen mit és mennyit kellene biztosítani elégséges szolgáltatásként, mind a munkáltatói, mind a munkavállalói oldal eltérő mértékben határozná meg annak mértékét. Az energiaszektorban például előfordul, hogy a munkáltatói oldal ezt a mértéket 100 százalékban kívánja megállapítani. Az elégséges szolgáltatásnak a teljeskörű szolgáltatással való azonosítása azonban egyértelműen kiüresíti, pusztá deklarációvá süllyeszti az ebben az ágazatban dolgozók sztrájkhoz való jogát.

Az oktatás, egészségügy területén pedig – mivel az intézményrendszer rendkívül sokrétű és az egyes intézmények eltérő feladatokat látnak el – az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás tartalma eleve csak *eseti jellegű és intézményenként változó* lehet. Fontos hangsúlyozni, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékének rögzítése, megfelelő biztosítása, a kiszámíthatóság nem csupán a sztrájkkal érintett, a közszolgáltatást igénybe venni szándékozó harmadik személyek számára, hanem a „dolgozók” sztrájkjogának érvényesülése szempontjából is alapvető garanciát jelent.

A megkeresésekre adott válaszok nyomán egyértelműen körvonalazódik egy olyan tendencia, szabályozás és gyakorlat, amely szerint a felek, az ágazatért felelős minisztérium közreműködésével olyan kötelező érvényű megállapodást kívánnak kötni, amely szabályozná az adott ágazatra érvényes, a sztrájkjog gyakorlásával és a még elégséges szolgáltatás biztosításával kapcsolatos kötelezettségeket. Tekintettel arra, hogy a megállapodások mögött alapjogi megfontolások – így a betegek élethez, egészséghez való jogának, a tanulók oktatáshoz való jogának a biztosítása, stb. – húzódnak meg, a jelenlegi hiányos törvényi szabályozás mellett, szükségszerűségük kétségtelen. Ugyanakkor hangsúlyozni kívánom, hogy kizárólag a még elégséges szolgáltatás biztosításával összefüggő, minden érintett alapvető jogára figyelemmel lévő, komplex jogi szabályozás lenne csak képes kiváltani a fenti, a sztrájktörvény hatályos szövegével nem minden elemében konform, eseti, ágazati szabályokat.

Előremutatónak tartom ugyanakkor azt a tényt, hogy – a szabályozás hiányának ellenére – sztrájkjogok gyakorlása során valamennyi ágazat munkavállalói messzemenőig igyekeznek figyelembe venni a sztrájkkal érintett állampolgárok jogait, törekedve arra, hogy a sztrájk ideje alatt biztosítsák – az általuk eseti alapon elegendőnek ítélt – még elégséges szolgáltatást. Ugyanakkor önmagában a két oldal pozitív hozzáállása, a ténylegesen bekövetkező súlyosabb jogsérelmek hiánya nem nélkülözheti a probléma rendezésre irányuló állami beavatkozást.

## *2. A még elégséges szolgáltatás nyújtására kötelezettek és a kikényszeríthetőség hiánya tekintetében*

A vizsgálat feltárta azt is, hogy még azoknak a munkáltatóknak a köre is bizonytalan, amelyeknél követelmény szolgáltatásuk sztrájk alatti fenntartása. A Sztrájktörvényben lévő felsorolás ugyanis csak *példálózó jellegű*. Biztosan e körbe tartoznak a közforgalmú tömegközlekedési és távközlési szolgáltatók, továbbá az áram-, a víz-, a gáz- és egyéb energiaszolgáltató szervezetek. Ugyanakkor magának a törvénynek az indokolása is hangsúlyozza, hogy „adott esetben” egyéb tevékenységet (például óvodáskorúak, tanulók felügyeletét) is e körbe lehet sorolni.<sup>14</sup> A mérceként is idézhető ILO iránymutatása szerint<sup>15</sup> a

<sup>14</sup> Sztrájk a munkahelyen II. (2003/6 – Praktikum) A Munkaadó Lapja, IX. évfolyam 6. szám

<sup>15</sup> Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. 2006

lakosságot alapvetően érintő tevékenység körébe tartozik minden olyan tevékenység, amely nélkül az élet, a biztonság vagy az egészség kerülne veszélybe.

Amennyiben így közelítjük meg a kötelezettek körét, úgy ez válasz lehet arra a kérdésre is, hogy azokat a társaságokat is kötelezi-e ez a szabály, amelyek például besorolásuk – lásd energiaszolgáltatással kapcsolatban kifejtettek – vagy egyéb tulajdonságuk alapján egyébként nem minősülnének elégséges szolgáltatás biztosítására kötelezett közszolgáltatónak.

A jelenlegi törvényi szabályozás mellett az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás megkötése előírt, de ki nem kényszeríthető kötelezettség. A válaszokból ugyanakkor az látszik körvonalazódni, hogy a sztrájkban érintett mindkét oldal szeretne valamilyen szinten eleget tenni ezen törvényi kötelezettségnek, csak – a kötelező erő hiánya miatt – az egyeztetéseik nem mindig vezetnek eredményre.

### 3. A tájékoztatási kötelezettség tekintetében

Ismételten rögzítenem kell, továbbra sincsen törvényi előírás a sztrájkhelyzetről időben és megfelelő tartalommal történő tájékoztatási kötelezettségéről. Korábbi jelentésemben<sup>16</sup> már kifejtettem, hogy a közszolgáltatók sztrájk esetére szóló tájékoztatási kötelezettségének valódi, speciális jogszabályi alapját – a sztrájktörvény helyett – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény adja. A közszolgáltatók ugyanis állami vagy helyi önkormányzati feladatot látnak el, és mint ilyenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Összességében megállapítható, hogy mind a sztrájkhoz való jog gyakorlása, mind a sztrájkkal érintett harmadik személyek alapjogainak (oktatáshoz való jog, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog stb.) védelme szempontjából aggályosnak minősül a hiányos jogszabályi háttér, illetve az adott ágazatra vonatkozó törvényi rendelkezések és a Sztrájktörvény rendelkezései közötti koherenciázavar.

A vizsgálat visszaigazolta azt is, hogy még egyes ágazaton belül is erőteljesen eltérnek a sztrájk gyakorlásának valódi lehetőségei és feltételei. A csökkentett létszámú egészségügyi területeken például a sztrájktörvény biztosította keretek kihasználhatósága, a jogszerű sztrájk lehetősége csupán elvi szinten jelenik meg. Jól jellemzi a helyzetet, hogy a munkavállalóknak csupán olyan szimbolikus eszközeik maradnak az érdekérvényesítésre, mint pl. a zöld szalag kitévése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a közszolgáltatást végző szerveknél zajló sztrájkok esetében a még elégséges szolgáltatás szintjének az egyes ágazatokon belüli meghatározatlansága és a sztrájkkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség hiánya a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, mások alapvető jogainak védelmével, valamint a munkavállalók sztrájkhoz való jogának gyakorolhatóságával összefüggésben visszásságot okoz.

<sup>16</sup> AJB 2533/2008

## VI. Intézkedéseim

Az AJB 4620/2009. számú jelentésében a Sztrájektörvény alapvető hiányosságaival kapcsolatos visszasságokat tártam fel, amelyek orvoslása érdekében az Obtv. 22. § d) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordultam. Indítványomban azt kértem az Alkotmánybíróságtól, hogy határozatában mondja ki, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a Sztrájektörvény egyrészt 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. Másrészt ugyancsak mulasztásos alkotmányellenesség megállapítását kértem azzal kapcsolatban is, hogy a Sztrájektörvény nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan sem, hogy a sztrájk megkezdése előtt a sztrájkot kezdeményezők mely időpontban és milyen módon kötelesek bejelenteni a sztrájk tényét.

Tekintettel arra, hogy ugyanezen alapvető joggal összefüggő visszasságok kapcsán már korábban az Alkotmánybíróság eljárását kértem – a határozat megszületéséig – újabb intézkedést, további jogalkotási kezdeményezést nem kívánok tenni.

Budapest, 2009. október 14



Prof. Dr. Szabó Máté