

Mélypataki Gábor

A MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK HELYZETE ÉS SZEREPE A KÖZSZOLGÁLATBAN



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

Egyed István Posztdoktori Program

Szerző:

Dr. Mélypataki Gábor PhD
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem

Lektorálta:

Dr. Rácz Zoltán PhD
egyetemi docens

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. szeptember 30.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen
a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva.
A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem
reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával
nem dolgozható fel, azokban nem tárolható,
azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	5
1. BEVEZETÉS	6
2. A KÖZSZOLGÁLAT LEHATÁROLÁSA	13
2.1. <i>A vizsgálat során érintett közszolgálati alkalmazotti rétegek</i>	15
3. A SZOCIÁLIS PARTNEREK SZEREPE	18
3.1. <i>A szakszervezetek szerepe általánosságban</i>	19
3.2. <i>A szakszervezetek és a közszolgálati szektor</i>	21
3.2.1. Szakszervezet alapításának nehézségei a közszférában – a hazai és a nemzetközi jog kollíziója	23
3.2.2. A szakszervezeti jogosítványok érvényesülése a közszférában	25
3.2.3. A szakszervezet és a karok jogainak összehasonlítása	30
3.3. <i>A fenntartó és a munkáltató – de ki is a tényleges partner?</i>	35
4. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI	40
4.1. <i>Az NGTT tevékenysége</i>	42
4.2. <i>A szociális párbeszéd általános kérdései a közszolgálatban</i>	44
4.2.1. OKÉT	44
4.2.2. KOMT	45
4.2.3. KÉF	46
4.2.4. A legújabb fórum, a KVKF	46
4.2.5. Belügyi Érdekegyeztető Tanács	47
4.2.6. Honvédelmi Érdekegyeztető Fórum	48
4.3. <i>Általános konklúziók a közszolgálatot érintő makroszintű szociális párbeszédéről</i>	48

5. A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK SZEREPE A KÖZSZOLGÁLATBAN	51
5.1. <i>A költségvetés és a kollektív szerződések kapcsolata a közszférában</i>	54
5.2. <i>A magyar szabályok a dogmatikai és a szomszédos országok szabályainak a fényében</i>	57
6. SZTRÁJKJOGI SZABÁLYOK A KÖZSZOLGÁLATBAN	61
6.1. <i>A sztrájkjog alapjogi korlátai a nemzetközi tendenciák fényében</i>	63
6.1.1. <i>A Strasbourgi Bíróság joggyakorlata</i>	64
6.1.2. <i>A német alkotmánybíróság döntése</i>	65
6.2. <i>A sztrájkjog korlátozása – sztrájkjogi megállapodás</i>	66
6.3. <i>A sztrájkjog korlátozása – a még elégséges szolgáltatás</i>	67
7. ÖSSZEGZÉS ÉS ZÁRÓGONDOLATOK	70
8. RESUME	73
9. IRODALOMJEGYZÉK	74
10. ÁBRAJEGYZÉK	79

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

<i>1992. évi XXII. tv., régi Mt.</i>	<i>1992. évi XXII. tv. régi Mt.</i>
AB	Alkotmánybíróság
ÁPB	Ágazati Párbeszéd Bizottságok
Áttv.	2016. évi LII. tv. az állami tisztviselőkről
BÉT	Belügyi Érdekegyeztető Tanács
CEEP	Állami Vállalatok Európai Központja
EGSZB	Egyesülési Szabadság Bizottság
ETUI	Európai Szakszervezeti Szövetség
HÉF	Honvédelmi Érdekegyeztető Fórum
Hjt. 2012. évi CCV. törvény	2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
Hszt.	2015. évi XLII. tv. a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
KÉF	Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum
Kjt.	1992. évi XXXIII. tv.
KLIK	Klebelsberg Intézményfenntartó Központ
KOMT	Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa
Kttv.	2011. évi CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselőkről
Ktv.	1992. évi XXIII. tv.
MKK	Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar
MRK	Magyar Rendvédelmi Kar
NGTT	Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács
NPM	New Public Management
OKÉT	Országos Érdekegyeztető Tanács
RÁÉT	Rendvédelmi Ágazati Érdekvédelmi Tanács
Régi Mt.	1992. évi XXII. tv.
Sztrájk törvény	1989. évi VII. törvény
UNICE	Európai Gyáriparosok és Munkálatók Szervezeteinek Szövetsége
VKF	Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma

1. BEVEZETÉS

A munkaügyi kapcsolatok története viharos gyorsasággal változó és fejlődő területe a munkavállaló és a munkáltató között fennálló viszonyrendszernek. E viszonyrendszerek fejlődése a munkavállalók emancipációjának jelentős eszköze volt. A munkaügyi kapcsolatok fejlődése és egyre jelentősebb térhódítása segítette a munkavállalókat abban, hogy a munkajogi és a foglalkoztatással összefüggő garanciákat ma olyan természetesnek és magától értetődőnek vesszük. A munkaügyi kapcsolatok alkalmazása során elért eredmények hosszú folyamat révén születtek meg. Itt nemcsak alkufolyamatokról és kompromisszumokról van szó, hanem olyan jellegű változásokról is, amelyek tökéletesen beleilleszkedtek a második generációs alapjogok széles körű érvényesülésébe.

A munkaügyi kapcsolatok komplex logikai, de nem zárt rendszert alkotó jogintézmények összessége, olyan jogintézményeké, amelyeket a társadalmi, jogi és történeti fejlődés elsősorban a piacgazdaságban megjelenő problémák kezelésére használt. A munkaügyi kapcsolatok egyik legjelentősebb területe a kollektív munkajogi szabályozás. A kollektív munkajogi szabályokat kiegészítő jellegű szabályokként fogalmazták meg és fogalmazzák meg ma is,¹ egyfajta „segéd-munkajognak” is tekinthetjük őket.

Fontos tisztáznunk, hogy mit is jelent a „segéd-munkajog” kifejezés. A kollektív munkajog alkalmazhatósága részint abból nyeri az erejét, hogy a munkavállalók egy bizonyos része (kollektíva) érvényesít egy vagy több, individuális munkajogba tartozó jogot és kedvezményt. A kollektív munkajogi eszközök alkalmazására azért van szükség egyes vélemények szerint, mert az individuális munkajognak a magánautonómiát szabályozó funkciója kudarcba fulladt. Ezt a kudarcot segít kiküszöbölni a kollektív munkajogi szabályozás.² Több munkavállaló azonos vagy hasonló igényekkel lép fel a munkáltatóval szemben. Ez azt jelenti, hogy olyan problémáról van szó, amellyel foglalkozni kell, nem szűnik meg attól, hogy az elégedetlen munkavállalót eltávolítják a munkahelyről. A kollektíva részéről a problémák tömeges mértékű jelzése (a megválasztott eszköztől függően) egyfajta indirekt vagy direkt nyomásgyakorlást is jelent.

A munkaügyi kapcsolatok egyes jogintézményei³ főleg a második generációs jogok fejlődésével kerültek előtérbe, de nem hanyagolható el az első generációs jogok szerepe sem. A gyü-

¹ DEAKIN, Simon (2016): The Contribution of Labour Law to Economic Development and Growth. In *Centre for Business Research* University of Cambridge Working Paper No. 478, 3. Forrás: https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp478.pdf (A letöltés dátuma 2018. 08. 15.)

² KISS György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris Kiadó. 271.

³ Elsősorban a kollektív munkajog jogintézményei.

lekezéshez és az egyesüléshez való jog érvényesülése nélkül nem beszélhetnénk a munkaügyi kapcsolatok létezéséről. Az egyesülési jog az első generációs emberi jogok közül a kollektívan gyakorolható jogok közé tartozik,⁴ tartós kapcsolatot feltételez az egyesület tagjai között, és tartós célra alakul. A gyülekezési jog is kollektívan gyakorolható jog, de általában *ad hoc* jellegű. A továbbiakban a mi szempontunkból az egyesülési jognak lesz jelentősebb szerepe. Az egyesülési jog a szakszervezetek és a munkáltatói érdekképviselői szervek szempontjából lesz fontos. Ezek a képviselői szervek ugyanis az egyesülési jog alapján alakulhatnak meg. A munkaügyi kapcsolatoknak, azon belül is elsősorban a kollektív munkajogi jogosultságok érvényesítésének az első lépése, hogy a munkavállalók szabadon szervezkezhessenek, és ne kelljen retorzióktól félniük. Csak akkor van lehetőség a további jogok érvényesítésére, ha ez a jog biztosított. A mai jogi keretek között az egyesülési jog, vagy más néven szervezkedési jog gyakorlásának a munkajogban speciális korlátai nincsenek.⁵ A munkaügyi kapcsolatok jogintézményei közvetlen vagy közvetett módon, de mind a szervezkedés szabadságára épülnek. A munkaügyi kapcsolatok rendszerében a szervezkedés szabadságára épül egyik részről a kollektív alku joga, másrészről pedig a munkavállalók részvételi joga.⁶ A kollektív alkuhoz való jog alapján van lehetősége a munkavállalóknak és a munkáltatóknak kollektív tárgyalásokat folytatni. Amennyiben eredményes a kollektív tárgyalás, eredményeképpen megszületik a kollektív szerződés. A kollektív tárgyalások eredménytelensége azonban munkaharci cselekményekhez, sztrájkhoz vagy *lock out*hoz is vezethet. A munkavállalók részvételi joga pedig a munkáltató hosszú távú döntéseiben való részvételt jelenti, általában üzemi tanács vagy üzemi megbízott formájában igazodva munkáltató döntéshozatali struktúrájához.

A kollektív alkuhoz való jog gyakorlása során a munkavállalók és az érdekképviselőik, de sokszor még a munkáltatók is rövid távon gondolkodnak. A problémák gyors kezelésére próbálnak fókuszálni, aminek, ahogy azt korábban említettük, egyik feloldása a kollektív szerződéses megállapodás. A munkavállalói részvételi jogosítványok gyakorlása során azonban a munkavállalók a munkáltató hosszú távú döntéseinek meghozatalában vesznek részt. A kollektív munkajogi intézményeket temperamentumuk alapján is osztályozni lehet. A kollektív alku esetében harciasabb, markánsabb fellépés szükséges, amelyet a munkaügyi kapcsolatokban a szakszervezetek testesítenek meg. A részvételi jogok gyakorlása sokkal megfontoltabb fellépést igényel, hiszen

⁴ MARINKÁS György (2012): Az emberi jogok megjelenése és fejlődése az egyes alkotmányokban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX. évf. 1. sz. 75–91.

⁵ RÁCZ Zoltán (2016): A munkaügyi kapcsolatok régi és új dimenziói a közalkalmazotti szférában. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIV. évf. 1. sz. 270–280. 270.

⁶ HROMADKA, Wolfgang – MASCHMANN, Frank (2017): *Arbeitsrecht Band 2 – Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten*. Berlin–Heidelberg, Springer. 1.; PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György (2015): *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*. Budapest, Wolters Kluwer. 24.

itt a munkavállalóknak és a képviselőiknek tipikusan nemcsak az adott pillanatban felmerülő igényekre és felvetésekre kell reagálniuk, hanem hosszabb távon, stratégiában gondolkodva kellene ellátniuk a feladatukat. Ezért nem szerencsés azon szabályozási modell, ahol szoros kapcsolat van a kollektív munkajog két területe között. A hazai megoldásban is a szakszervezetek tagjai kerülnek be nagyon sokszor az üzemi tanácsokba,⁷ és gyakran nem, vagy nehezen érzékelik, hogy itt teljesen másképpen kellene a munkavállalói érdekeket érvényesíteni. További probléma a szakszervezet és az üzemi tanács közötti bizonyos fokú „rivalizálás” és presztízsféltés. Ennek eredményeként lett az üzemi tanács, a német példával ellentétben, egy eléggé gyenge jogosítványokkal rendelkező konzultatív szerv. Az eredeti elképzelés alapján az üzemi tanácsi rendszert a szakszervezetek ellensúlyának szánták, azonban nyilvánvaló, hogy egyik létező modell sem mentes a szakszervezeti befolyástól.⁸ A másik oldalon azonban a szakszervezetek sem mondhatják magukat győztesnek, hiszen az ő jogaik is egyre gyengülnek.

A fentiek alapján felmerül a kérdés, hogy akkor napjainkban mennyire is erősek a munkavállalói érdekképviseletek? Továbbá, hogy az erőviszonyokat a korábbi korszak eredményeihez mérjük-e, vagy a saját vizsgált korunkhoz? Ha a hazai jogfejlődést nézzük, akkor azt mondhatjuk, hogy ténylegesen a rendszerváltás után alakult ki a nyugati jogi kultúrák által is kollektív munkajognak tekintett rendszer. A korábbi időszakokban a szakszervezetek a politika eszközeként működtek, a tervgazdálkodás teljesítésének a felügyelete és ösztönzése alkotta feladataikat. A szakszervezetek a hajtósíj szerepét töltötték be a gazdaságban,⁹ csak ennek a fényében tudták képviselni a munkavállalói érdekeket. A rendszerváltást megelőzően a szocialista piacgazdaságban nem érvényesültek azok a funkciók, amelyek a kapitalista piacgazdaságra lettek kitalálva. A szocialista piacgazdaságban az állam arra épített, hogy az embereket és saját magát is megvédje a piac kedvezőtlen hatásaitól, így a munkavállalókban kialakult az a hamis képzet, hogy ők teljesen biztonságban vannak. A teljes biztonság képzetéhez hozzájárult a teljes foglalkoztatottságra való törekvés is. A rendszerváltással szertefoszlott az addigi védelmező rendszer, és hatalmas váltás következett be a munkaerőpiac összes szereplője számára. Ahogy azt egyik írásában Horváth István is megemlíti: a rendszerváltozással beköszöntött a szakszervezeti pluralizmus időszaka, ezért újra kellett rendezni a kollektív munkajogi szabályokat.¹⁰

⁷ Ahogy Bagdi Katalin is megjegyzi, túl nagyra sikerült a szakszervezetek és az üzemi tanácsok közötti metszéspont, lásd: BAGDI Katalin (2017): Üzemi tanács a bírói gyakorlatban. *Jura*, 23. évf. 2. sz. 277.

⁸ KISS et al. (2010): *A Munka Törvénykönyve hatása a gazdaság versenyképességére*. Tanulmány. Pécs, k. n. 186.

⁹ LUX Judit (2008): *A magyarországi szakszervezetek történetéből*. Átdolgozott kiadás. Budapest, Friedrich Ebert Alapítvány. 114.

¹⁰ HORVÁTH István (2017): Munkaügyi kapcsolatok – szabályozási kérdőjelek egykor és manapság, *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2, 207

A hatályos kollektív munkajogi szabályok problémáját a vázlatosság adja.¹¹ Az egyes jogintézmények nincsenek a megfelelő mélységben szabályozva. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy kevés a szabály, hanem annyit jelent, hogy a szabályok egy jelentős része *lex imperfecta*, jogkövetkezményt nélkülöző szabály. Ez azt jelenti, hogy az egyes szabályok gyakran nem kikényszeríthetők, azok teljesítése a munkáltatón múlik. Ez jelentős mértékben csökkenti a kollektív munkajogi szabályok erejét, és természetesen a munkavállalók érdekérvényesítési lehetőségét is, mind a munkáltatóval, mind az állammal szemben. A munkajogi szabályozásban a kollektív munkajog területén hiányoznak a megfelelő számú jogi és társadalmi szintű ösztönzők.

A megfelelő ösztönzők hiányában a munkavállalók nem tudnak azzal a hatékonysággal fellépni az érdekeik védelmében, mint ami a piac adottságaiból következne. Ha a jogi és a gazdasági környezetet nézzük, a szabadságuk megvan hozzá. A kérdés, hogy a munkavállalók és a már kialakult érdekképviselői szervek mit kezdenek ezzel a szabadsággal. A korábban említett pluralizmus egyszerre segíti és gátolja is a folyamatokat. A szabadság egyik dimenziója az Alaptörvény VIII. cikkében megfogalmazott szervezkedés szabadsága, amely az Európai Szociális Charta (továbbiakban Szociális Charta) 5. és 6. cikkén alapszik. Ezek alapján mindenki szabadon alapíthat érdekképviselői szervezetet, vagy léphet be ilyenbe, vagy dönthet úgy, hogy nem él ezzel a lehetőséggel. A szabadság ilyenfajta értelmezése a munkaügyi kapcsolatok szempontjából kihatással van a pluralizmusra. A szabadság a pluralizmus kiteljesedését hozta magával, ami az érdekképviselői formák fajtájának és számának az emelkedését eredményezte. Ma Magyarországon 1037, bíróság által bejegyzett szakszervezet működik.¹² A szabadságnak a pluralizmussal való kapcsolata pedig kihat a munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő másik szabadságértelmezésre. A szabadság ugyanis nemcsak a korábban vázolt koalíció jogát jelenti, hanem az érdekképviselői jogot is. A munkaügyi kapcsolatok azonban nagyon jól példázzák, hogy az egyes szabadságfelfogások hogyan képesek korlátozni egymást. Gondolhatnánk, hogy minél több szervezet minél több szabadságot jelent az érdekképviselői területen. Ez azonban nem igaz, hiszen az egyes érdekképviselői szervek szabadsága egymást korlátozza. Ennek csak egyik katalizátora az egyes jogok gyakorlásához elengedhetetlen reprezentativitás kérdése. A szabadság és a pluralizmus kettőse olyan lehetőségeket is teremtett, hogy azonos szakma képviselőinek több szakszervezete is lehessen.

A szabadság kontextusát azonban nem csak a fenti szűrőkön keresztül szükséges vizsgálnunk. Az eddig leírtak a munkaügyi kapcsolatoknak és a hozzájuk kapcsolódó szabadságfelfogá-

¹¹ Bagdi Katalin korábban idézett tanulmányában az üzemi tanácsokra használja a fenti kitétel. Véleményünk szerint azonban ez generálisan a magyar munkaügyi kapcsolatok szabályozásának a problémája.

¹² NÉMETH Edit – GRINDT, Rainer: Félúton a rezignáció és a felemelkedés között. Aktuális események a magyar szakszervezeti mozgalomban. Elérhető: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14551.pdf> 3. (A letöltés dátuma:2018. 07. 22.)

soknak a piac szempontjából való meghatározását fogalmazták meg. Meg kell néznünk azonban a szabadságnak azt az aspektusát is, hogy hogyan érvényesül azokban a foglalkoztatási viszonyokban, amelyek nem a gazdasági munkaviszonyokhoz tartoznak. A munkajog szempontjából ez azt jelenti, hogy a munka közjogát kell vizsgálnunk.¹³ A munka közjogának része a mi értelmezésünkben a közszolgálati jog. A közszolgálati jog helye és a szerepe a jogrendszerben jelen pillanatban is vita tárgyát képezi a munkajogászok és a közjogászok között. Ennek indoka, hogy olyan speciális foglalkoztatási viszonyokról beszélünk, amelyekben jelentős mértékű a közjogi elemek sora. A közszolgálati jog mai arculatának az alapjait a rendszerváltás utáni munkajogi reform alakította ki.¹⁴ A közszolgálati jog rendszertani elhelyezkedése jelentős mértékben befolyásolja azt, hogy az ebben a szektorban dolgozók milyen mértékben élhetnek a korábban említett szabadságukkal. Az alapkiindulás a rendszerváltás időszakában a munkajogi alapú szabályozás volt. Ezt bizonyította az a megoldás is, hogy a közszolgálati alkalmazottak esetében az 1992. évi XXII. tv. a Munka törvénykönyvéről (továbbiakban régi Mt.) háttér joganyagként szolgált. A háttér joganyag szerepet azonban nemcsak az individuális munkajog, hanem a kollektív munkajog intézményei esetében is betöltötte. Azt azonban hozzá kell tennünk az eddigiekhez, hogy a régi Mt. elsősorban az 1992. évi XXIII. tv. a Köztisztviselők jogállásáról (továbbiakban Ktv.) és az 1992. évi XXXIII. tv. a Közalkalmazottak jogállásáról (továbbiakban Kjt.) háttér joganyagát adta. A Ktv. esetében a külön nevesített jogintézmények voltak az érvényesíthető szabályok, a Kjt. esetében pedig generálisan mindegyik, amit a Kjt. nem tiltott. Ebből adódik, hogy a rendszerváltás utáni közszolgálatot érintő változások munkajogi alapúak voltak. A jogrendszerünk nem tért vissza az államszocializmus előtti közjogi modellhez. Voltak alapvetően koncepciók a közszolgálat szabályozására,¹⁵ de ezek az adott politikai térben nem az elképzeléseknek megfelelően valósultak meg. Az eredeti koncepció a német közszolgálati modellhez hasonló megoldás lett volna egy egységes közszolgálat formájában. Ehelyett a jogalkotó azonban megalkotott egy duális közszol-

¹³ A közszolgálati jog helyzetéről lásd bővebben: JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, XII. évf. 1. sz. 31–45.; KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 89–132.; GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor (2018): Effective international enforcement of employee rights? Challenging Hungarian ‘unorthodox’ laws. *European Labour Law Journal*, Vol. 9. No. 2. 121.

¹⁴ PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda – SZÖLLŐS Andrea (2018): The Development of the Hungarian Labour and Public Service Laws After the Regime Change. *Polgári Szemle*, Vol. 14. Special Issue. 339.

¹⁵ Erről részletesebben ír HORVÁTH István (1989): A közszolgálati munkajogviszony ma és holnap. In *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, Tomus XXXI, 178.

gálatti modellt, mely jelentős kihatással van a közszolgálat munkaügyi kapcsolataira. A töredezett szabályozással szemben több kritika is felmerült a rendszer kialakításától napjainkig.¹⁶ A jogalkotó azonban az elmúlt időszakban a duális modellt még töredezettebbé tette, amelyhez igazodik a munkaügyi kapcsolatok rendszere is.

Az egyes jogintézmények konkrét elemzését megelőzve meg kell vizsgálnunk még a közszolgálati jogviszonyok atipikus jellegét. Véleményünk szerint, némileg sarkítva a dolgot, ez a legtipikusabb atipikus foglalkoztatási forma. Atipikus voltát a személyek kvalifikáltsága adja. A munkáltatói oldalon közvetve vagy közvetlenül mindig az állam van. Ha nincs is konkrétan nevesítve a kinevezési okiraton, a költségvetési szabályok megalkotásával, a szolgálati jogviszonyokra vonatkozó rendelkezések megalkotásával és módosításával mindig hatást gyakorol a közszolgálati jogviszonyokra, mind az individuális, mind a kollektív munkajogi rendelkezéseket befolyásolja. Itt el is jutottunk ahhoz a ponthoz, hogy a korábban a gazdasági munkavállalóknál említett munkaügyi kapcsolatokhoz kapcsolódó szabadságot újra megemlítsük. Az említett szabadság a piac viszonyai között valósul meg. A közszolgálati alkalmazottak azonban nem a klasszikus értelemben vett piac részesei. Azzal, hogy olyan munkáltatónál vállalnak állást, amely közvetlenül vagy közvetve, de az állam mint munkáltató hatókörébe tartozik, kikerülnek a piacról, és az alkupozíciójuk limitált lesz, vagy teljesen eltűnik. Ennek egyik leggyakrabban hangoztatott oka, hogy az állami szektor munkavállalói a központi állami büdzséből kapják a bérüket. A költségvetés pedig nem lehet alkutárgy, illetve egyes sarokszámok megszabják az állami szektor költségeire fordítható keretet is. Ebben a szektorban nincsenek a globális munkaerőpiachoz hasonló folyamatok, itt az állami monopólium érvényesül, amelynek egyik forrása az állam és közszolgák közötti közjogi kapcsolat megléte. A közszolgálati alkalmazottak mozgásterének a mértékét a közjogi kapcsolat erőssége határozza meg. Egyes foglalkoztatotti rétegek esetében ez a kapocs gyengébb, ezért a munkaügyi kapcsolatok valamennyi jogintézménye érvényesül valamilyen formában. Más foglalkoztatotti rétegeknél sokkal erősebb, ezért szinte semmilyen kollektív munkajogi jogintézmény nem gyakorolható. Az előbb említett közjogi kapcsolat az állami közhatalom-gyakorlás átengedésével függ össze. Azok a közszolgálati alkalmazottak, akik nem gyakorolnak közhatalmat, sokkal szabadabban érvényesíthetik a munkaügyi kapcsolatokat, mint akiknek mindennapi feladata az állam ilye-

¹⁶ KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1991): A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbe vett új jogi szabályozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 10. sz. 908–909.; KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (2018): Az átfedések gyakorisága a magyar munka- és közszolgálati jogi szabályozásban és minimalizálásuk egy lehetséges módja. In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus. 451–473.; PRUGBERGER Tamás (2010): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerszerű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 5. sz. 43–50.

tén fajta képviselése. A közhatalom gyakorlása indokoltta teheti, hogy az állam szélesebb jogkört kapjon, mint a magán munkavállalók esetében. Ez a szélesebb jogkör pedig a munkaügyi kapcsolatok intézményei érvényesülésének a korlátozását jelenti. Hogy milyen mértékű korlátozásokról is beszélhetünk – a participáció kivételével –, azt az egyes jogintézmények vizsgálatánál fogjuk részletesebben elemezni. A könyv ilyen formában való szerkesztését a kutatási pályázatban meghatározott terjedelmi korlátok indokolják. Ebből adódóan úgy döntöttünk, hogy a legcsekélyebb súlyú területről szóló elemzést nem tesszük a könyv részévé.

2. A KÖZSZOLGÁLAT LEHATÁROLÁSA

Ahhoz, hogy a bevezetőben említett munkaügyi kapcsolatok érvényesülését vizsgálni lehessen a közszolgálatban, először meg kell határoznunk, hogy mi is a közszolgálat. A bevezetőben említett jellemzők mind fontos elemei a közszolgálatnak. Ezek a fontos elemek is segítségünkre lesznek a vizsgálati meghatározásánál. A vizsgálat központi magja a személyi hatály pontosítása lesz, hiszen a munkaügyi kapcsolatok jogintézményeit személyek gyakorolják.¹⁷ A jogok gyakorlásának a terjedelmét a meghatározott foglalkoztatási státusz határozza meg.

Ha a fogalmi oldalról közelítjük meg a kérdést, akkor a közszolgálat egy relatív rendszert jelent. Ennek az az oka, hogy a közszolgálatnak tágabb és szűkebb értelmezését is meghatározhatjuk. Ha a legszélesebb értelemben használjuk a kifejezést, akkor idesorolhatjuk mindazon foglalkoztatotti rétegeket, amelyek valamilyen formában állami, önkormányzati alkalmazásban állnak. Ez a megközelítés független attól a kérdéstől, hogy ki gyakorol közhatalmat, és ki nem. A legszélesebben vett értelmezésben a köz szolgálatán van a hangsúly, és nem az állam megtestesítésének és képviselésének a módján. Idesorolhatjuk a hivatalnoki és alkalmazotti rétegeken túl a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjait, az állami főhatalmak szerveinek hivatalában dolgozó személyeket, az igazságügyi alkalmazottakat és a köztisztviselők dolgozóit.¹⁸ A közszolgálat széles értelmezésének történelmi gyökerei vannak, mivel a korábbi korokban az állam sok olyan közszolgálati területen monopóliummal bírt, amelyek ma a magánigazgatás részét képezik. Az állam széles jogosítványai nemcsak az abszolút monarchiákban kialakuló professzionális, hanem a korábbi korok államformáiban megvalósuló privát közszolgálatra is jellemzőek voltak. A legszélesebb értelmezés alapján az állam képviselésétől és a közhatalom-gyakorlástól függetlenül a közszolgálat rendszeréhez tartozik az összes állami szolgálatot vállaló foglalkoztatott, a mozdonyvezetőtől a hivatásos állományú katonáig.

A közszolgálat vizsgálatának másik síkja a szűkebb értelemben vett közszolgálat meghatározása. A kérdés itt általában az, hogy milyen mértékben szükséges szűkíteni az értelmezési tartományt. Az egyik leggyakoribb esetkör, amikor a közszolgálatot civil közszolgálatra és hivatásos közszolgálatra osztjuk fel. Látható, hogy a korábbi meghatározáshoz képest kettéválasztjuk az értelmezési tartományt. Az értelmezési tartomány egyik felét adja a hivatásosok csoportja. A felosztás egyik alapját jelenti Linder Viktória szerint, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyok az állami szuverenitáshoz erősebben kötődő érzékeny területek, amelyeknek a politikától és mindenféle

¹⁷ JAKAB Nóra (2018): Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról. *Jogtudományi Közlemény*, 73. évf. 4. sz. 182.

¹⁸ GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC. 15–18.

beavatkozástól való függetlenségét meg kell őrizni.¹⁹ Véleménye szerint ez azokban az országokban is így van, amelyek a munkakör alapú nyitott közszolgálatot preferálják a zárt rendszerekkel szemben. Ez lényegében azt feltételezi, hogy a hivatásos szolgálati viszonyok sokkal szorosabban kötődnek az állam funkcióihoz, mint a civil közszolgálat elemei. A szakirodalom vizsgálatánál azonban azzal is szembesülnünk kellett, hogy a közszolgálat szűkebb értelmezésében az elemzések a közszolgálat meghatározásakor nem a hivatásos, hanem a civil közszolgálatot értik. A civil közszolgálat határainak értelmezése sem egységes. A civil közszolgálat esetében az egyik leggyakoribb értelmezési tartomány, amikor a tisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonyokat egységesen közszolgálatnak tekintik.²⁰ Ennek az az oka, hogy a köztisztviselői jogviszonyt és a közalkalmazotti jogviszonyt a korábban már említett munkajogi reform eredményeként alkották meg. A két státusz szabályozásának törvényszövege sok helyen azonos volt, néhány esetben az eltérések random módon valósultak meg. Az egyes eltérések ellenére azonban nagyon sokszor párhuzamosan történt a jogszabályok módosítása, és sokszor azonos vagy közel azonos módon. Az említett párhuzamosságban az az érdekesség, hogy a központi kánon olyan személyek jogviszonyát próbálja meg együttesen kezelni, akiknek az állam szempontjából teljesen más a rendeltetése. Itt már fontos szerepet tölt be a közhatalom gyakorlása is abból a szempontból, hogy a közalkalmazott és a tisztviselő között ez jelenti az egyik fő határvonalat. De ez a határ jelen értelmezésben nem olyan széles, hogy egyesek szerint ne lehessen egységesen kezelni a két személyi réteget.

A civil közszolgálati jog dualizmusát a 2010-ben a jogalkotó által bevezetett kormánytisztviselői jogállás és a 2016-ban bevezetett állami tisztviselői jogviszony borította fel. A dualizmus felbontása egyszerre jelentett bővülést és szűkülést a fogalmi palettán. A bővülés abból fakad, hogy több szolgálati jogviszony érvényesül egymás mellett. Ez látszólag kibővíti a közszolgálat fenti értelmezését. Azonban hozzá kell tenni, hogy ez csak látszólagos, mivel a köztisztviselői, a kormánytisztviselői és az állami tisztviselői jogviszony lényegében ugyanaz a jogviszony. Feladatkörük és tevékenységük, sőt a fogalmi meghatározásuk sem tér el érdemben egymástól. De ez a látszólagos bővülés elegendő volt ahhoz, hogy a közszolgálat értelmezésében egy jelentősebb mértékben szűkített értelmezés is általánossá váljon. Ez az értelmezés közszolgálatnak csak és kizárólag a tisztviselői jogviszonyokat tartja. Ennek az értelmezési módnak az erősödése az államnak a közszolgálathoz való viszonylag újabb megközelítéséből fakad.²¹ Ez a felfogás a korábbiakhoz képest is sokkal átpolitizáltabb felfogás, amely a német *Beamte* státuszhoz szeretné közelíteni a tisztviselői réteget,

¹⁹ LINDER Viktória (2015): *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 5.

²⁰ Lásd bővebben HORVÁTH István (2008): *Párhuzamos közszolgálat*. Budapest, Saldo Kiadó Kft.

²¹ A megközelítés valójában nem új, hiszen az 1900-as évek eleji közjogi felfogáshoz közelít. Amiért mégis viszonylag újabb megközelítési formának jelöltük, abból fakad, hogy a rendszerváltás utáni folyamatok elsősorban a munkajogi alapú szabályozást preferálták.

és átültetni egy teljesen közjogi közegbe.²² Ebben az értelmezésben a közhatalom gyakorlása ténylegesen is határvonal a közszolgálat és a nem közszolgálat között. A kérdés itt a továbbiakban az, hogy a tisztviselőkön kívüli állami alkalmazottakat hová lehet sorolni egy ilyen rendszerben.²³

A fentiekből is látható, hogy a közszolgálati jog meghatározása függ a kijelölt értelmezési tartománytól. Jelen kutatás szempontjából az egyik jelentős kérdés az volt, hogy ezek az értelmezési tartományok hogyan függenek össze a munkaügyi kapcsolatok érvényesülésével. A vizsgálat során arra jutottunk, hogy a munkaügyi kapcsolatok valamilyen mértékben a közszolgálat minden területén érvényesülnek. Az egyik legmeghatározóbb kérdés az érvényesülés esetében az állam szerepe. Azokban a szolgálati viszonyokban a legszélesebb a mozgástér, ahol az állam magánjogi munkáltatóként látja el feladatát, ám ahol közjogi alapon, ott egyre szűkül a mozgástér. Az állam és így a közvetlen vagy közvetett munkáltató szemszögéből nézve a kérdést döntöttünk úgy, hogy a kutatáshoz igazodva a legszélesebb értelemben vett közszolgálat esetében vizsgáljuk a munkaügyi kapcsolatok érvényesülését. Szerettünk volna komplex képet adni a költségvetésből finanszírozott munkavállalói rétegek munkaügyi kapcsolatairól. A szűkebb értelmezésű közszolgálati fogalmak használata nem vezetett volna olyan eredményekre, amelyekből teljes hitelességgel vonhattunk volna le általános következtetéseket. A legszélesebb értelemben vett közszolgálat vizsgálatánál ki kell emelnünk a teljes kapcsolatrendszert kirajzoló fokozatosságot.

2.1. A vizsgálat során érintett közszolgálati alkalmazotti rétegek

A legszélesebben értelmezett közszolgálat fogalmában a mi értelmezésünkben beletartozik minden olyan foglalkoztatotti réteg, függetlenül attól, hogy közhatalmat gyakorol-e vagy sem, amelynek közvetlen vagy közvetett módon az állam a munkáltatója. Ennek megfelelően az értelmezési tartományba az alábbi foglalkoztatotti rétegek tartoznak:

- köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző munkavállaló
- közalkalmazott
- köztisztviselő
- kormánytisztviselő
- állami tisztviselő
- rendvédelmi feladatokat ellátó személyek
- honvédelemmel összefüggő tevékenységeket ellátó személyek

²² JAKAB–MÉLYPATAKI, 2017.,. 40.

²³ Ennek a rendszertani elemzésnek a lefolytatása nem a jelen kutatás feladata ebben a pillanatban, de érdemes gondolkodni a kérdésen, mert a későbbiekben kihatással lesz mind az individuális, mind a kollektív munkajogi joggyakorlásra.

A kutatás során a klasszikus értelemben vett, szélesen értelmezett közszolgálatot szerettük volna megvizsgálni, amely igazodik az államhatalmi ágak szétválasztásához. A továbbiakban táblázatban szeretnénk bemutatni a kiindulóponzt, a további elemzésre az egyes fejezetekben kerül sor.

Egyes személycsoportok	Köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző munkavállaló	Közalkalmazott	Tisztviselői jogviszonyok			Rendvédelmi szervek alkalmazottai	Honvédelmi alkalmazottak
			köz-tisztviselő	kormány-tisztviselő	állami tisztviselő		
Az állam szerepe	magánjogi munkáltató	közjogi munkáltató, de jelentős mértékben érvényesülő magánjogi szabályok	közjogi munkáltató, de némileg érvényesülő magánjogi hatások (közvetett hatások)			közjogi munkáltató	közjogi munkáltató
Alkalmazandó jogszabály	2012. évi I. tv. a munkatörvénykönyvről (Mt.)	1992. évi XXXIII. tv. a Közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.)	2011. évi CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)	2016. évi LII. tv. az állami tisztviselőkről (Áttv.)	2015. évi XLII. tv. a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.)	2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.)	
Szociális párbeszéd lehetősége	A lehetőség adott mikro-mezo- és makroszinten is	A lehetőség adott mikro-mezo- és makroszinten is	A lehetőség adott makroszinten.			A lehetőség adott makroszinten.	A lehetőség adott makroszinten.
Szakszervezetek vannak	igen	igen	igen			igen	igen
Kollektív szerződés megkötése	igen	igen	nem			nem	nem

Részvételi jogok gyakorlása	igen	igen	igen	igen	nem		
Sztrájkjog gyakorlása	igen korlátozott	igen korlátozott	igen korlátozott	nem		nem	nem

1. táblázat: A széles értelemben vett közszolgálat kollektív munkajogi viszonyrendszere²⁴

Forrás: a szerző saját szerkesztése

²⁴ Saját gyűjtés

3. A SZOCIÁLIS PARTNEREK SZEREPE

A munkaügyi kapcsolatok vizsgálatának az első lépcsője a szociális partnerek meghatározása. Csak ott beszélhetünk egészséges értelemben vett szociális párbeszédéről, ahol megtalálhatók a megfelelő partnerek. A szociális partnerek kifejezés elsősorban az Európai Unió országaiban használatos fogalom, amelyet egységesen a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviseleti szervezetek együttesének szinonimájaként használnak.²⁵ Ebből adódóan a munkaügyi kapcsolatok vizsgálatánál fontos a munkavállalói érdekképviseletek (általában szakszervezetek) és a munkáltatói érdekképviseleti szervek vizsgálata. A szociális partnerek szerepe és helyzete annak függvényében változik, hogy milyen szinten vizsgáljuk őket. A szociális párbeszéd egyik legmagasabb szintű formája az EU szintjén megvalósuló szociális párbeszéd. A szociális partnerek által megvalósított párbeszéd ma már az EU döntéshozatali mechanizmusának elválaszthatatlan részét képezi, azaz az intézményi *aquis* része.²⁶ Ez lényegében jelzi, hogy a szociális partnereknek milyen a rendszerben elfoglalt súlya. A munkáltatói és munkavállalói képviseletek tárgyalásaiból több olyan megállapodás is született, amelyeket később a bizottság felkarolt, és irányelv formájában hirdetett ki.

A szociális partnerek jelenléte azonban természetesen nemcsak az EU-szintre jellemző, hanem a nemzetállamok szintjére is. A nemzeti munkajogi szabályozások nemcsak jogszabályokat, hanem a szakszervezetek és a munkáltatók és szervezeteik általi (szociális partnerek általi) kollektív megállapodásokat is magukban foglalnak. A nemzeti munkajogok jelentős részében tehát a törvényi rendelkezéstől eltérő szabályrendszer is érvényesül a kollektív munkajog területén. Brian Bercusson szerint a szociális partnerek közösségi szinten a szubszidiaritás eszközeiként értelmezhetők, amelynek alakításában a Bizottság játszik fontos szerepet.²⁷ Véleményünk szerint azonban nemcsak a közösség szintjén, de a tagállami szintek szabályozásában is szubszidiárius jellegű a szociális partnerek szerepe. A szabályozási kompetenciájuk csak olyan mértékű lehet, amelyet a nemzeti jogszabályok engednek. Ezek a jogszabályi keretek sokkal szűkebbek, mint a közösségi szintűek. A nemzeti jogszabályokban ugyanis egyértelműen meghatározott, hogy az egyes érdekképviseleti szervek milyen formában jöhetnek létre, és milyen mértékű jogosítványokat gyakorolhatnak. A nemzeti szintű szabályozások esetében a szubszidiaritás abban az érte-

²⁵ LADÓ Mária – TÓTH Ferenc (2003): *A munkaügyi kapcsolatok rendszere*. Budapest, Zsigmond Király Főiskola. 49.

²⁶ LADÓ Mária (2001): Európai munkáltatói és munkavállalói érdekképviseletek. In KISS György szerk.: *Az Európai Unió munkajoga*. Budapest, Osiris Kiadó. 474.

²⁷ BERCUSSON, Brian (2009): *European Labour Law*. Cambridge, Cambridge University Press. 17.

lemmel is kibővül, hogy a szociális partnerek nem állapodhatnak meg olyan kérdésekben, amelyek a munkajogi kódex vagy más intézményesített jogi szabályozás nem utal a hatáskörükbe, vagy kifejezetten tilt.

A szociális partnerek a foglalkoztatási jogviszonyok két oldalán álló ellenérdekű feleket képviselik. Az egyik oldalon a munkáltatói érdekképviselések szerepelnek, a másik oldalon a munkavállalói érdekképviselések. Prugberger Tamás szerint alapvető különbség a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviselési szervek között, hogy míg a szakszervezetek általában szakmákhoz kötöttek és valamilyen politikai irányvonalhoz való tartozás mentén csoportosulnak, addig a munkáltatói érdekképviselések elsősorban szakmák és iparágazatok szerint.²⁸

Mind a munkavállalói, mind a munkáltatói érdekképviselések az egyesülési jog alapján létrejövő szervezetek. A magyar jog szerint egyesületnek minősülnek, és a feladatukból és funkciójukból adódóan egyéb jogszabályi rendelkezéseknek is meg kell felelniük. Ez kifejezetten csak a szakszervezetekre érvényes, ugyanis amíg a munkáltatói érdekképviselési szervezetekre csak az egyesületi törvényt kell alkalmazni, addig a munkavállalók szerveire az Mt. és más foglalkoztatási jogszabályok vonatkozó rendelkezéseit is. Az Mt. és az egyes foglalkoztatási jogszabályok elsősorban a szakszervezeti jogok gyakorlásával függnek össze. A jogalkotó a jogosítványok téren is jelentős mértékű különbséget tesz az érdekképviselési szervezetek között. A különbségtétel indoka, hogy a munkáltató akkor is erőfölényes helyzetben van, ha csak önmagában, egyedül tárgyal egy szakszervezettel, így számára nem szükségesek külön jogosítványok. Hatványozottnan érvényesül mindez a munkáltatói érdekképviselési szervezetek esetében. A továbbiakban az egyes szociális partnereket külön-külön is megvizsgáljuk, röviden és általánosságban, valamint a kutatási témánk szemszögéből is.

3.1. A szakszervezetek szerepe általánosságban

A szakszervezetek szerepét elsősorban Mt.-ben található törvényi fogalommal tudjuk meghatározni. Az Mt. 270. § (2) a. pontja szerint a „szakszervezet a munkavállalók minden olyan szervezete, amelynek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése”. A munkavállalók érdekeinek előmozdítása azonban csak akkor lehetséges, ha a szakszervezetek rendelkeznek a megfelelő eszközökkel. Az Mt. további rendelkezései a szakszervezeti jogosítványokat taglalják. A szakszervezeti jogosítványok közé tartozik a képviselési jog, a kollektív szerződéskötéshez való jog, a működéshez való jog és a tájékoztatáshoz való jog.²⁹

²⁸ PRUGBERGER–NÁDAS 2015, 33.

²⁹ A szakszervezeti jogokról részletesebben lásd KENDERES György (2018): Szakszervezeti jogok. In

A fentiekből adódóan láthatjuk azt is, hogy a szakszervezetek szektorsemlegesek abból a szempontból, hogy mind a gazdasági munkajog területén, mind a közszolgálat területén alakultak és alakulnak. Ez a szektorsemlegesség egyrészt adódik abból a rendszerváltás kori változásból, hogy megszűnt a szakszervezeteknek a korábban már említett politikai szerepe. Mostani vizsgálatunk szempontjából másodlagos kérdés, hogy egyéb, más politikai szerepet töltenek be napjainkban. A direkt politikai befolyás megszűnése azonban magával hozta azt a tendenciát, hogy az egyesülési jog a lehető legszélesebb értelemben érvényesül, és szinte bárki létrehozhat szakszervezeteket. Az egyesülési jog kiteljesedése egyrészt pozitív, másrészt negatív hatásként jelentkezett. Egyre-másra jelentek meg az új és újabb szakszervezetek, ez a jelenség egyrészt egészséges versenyhelyzetet hozott magával, másrészt napjainkra a megmaradt tagság szétaprózódását eredményezte. Előfordul, hogy egy munkahelyi kollektíván belül ugyanazon szakma képviselői különböző szakszervezetek tagjai. Ez önmagában nem jelentene problémát, az azonban már sokkal inkább, hogy az egyes szakszervezetek, akár ugyanazon szakmát képviselve is, másképp látják megvalósíthatónak a munkavállalók gazdasági és egyéb érdekeinek az előmozdítását. Az eltérő látásmódok pedig képesek széttagolni egy eleddig egységesnek nevezhető munkavállalói réteget. Mindez kihat a szakszervezetek szerepére és hatékonyságára. Éppen ezeket a folyamatokat kritizálta élesen a már a korábbiakban idézett Rainer Grindt, a Friedrich Ebert Stiftung Budapest korábbi irodavezetője Németh Edittel közös tanulmányában.

A fentiekből adódóan a szakszervezetek érdekérvényesítési képessége folyamatosan gyengül, és ennek csupán az egyik eleme az Mt. szabályainak a változása. Az alapvető probléma az, hogy a sok bába közt általában elvész a gyerek. További alapvető probléma a szakszervezeti taglétszámok folyamatos csökkenése, ami szintén szoros kapcsolatban áll az érdekérvényesítési képességgel. Minél kevesebb a tag, annál kevesebb a befolyó tagdíj. Ez a szervezet finanszírozhatóságának és anyagi stabilitásának az alapvető kérdése, amely hiányában nem lehet hatékonyan érdekeket képviselni. A csökkenő taglétszám egy másik problémát is előidéz, ez pedig a csökkenő legitimitáció. A támogatói bázis csökkenésével egyre kevésbé lesz erőteljes az adott szervezet egy-egy megmozdulása, akciója. A fentiek pedig olyan spirált indíthatnak be, amely rossz esetben az adott szakszervezet gyengüléséhez vezet, a legrosszabb esetben pedig akár a megszűnéséhez is.

3.2. A szakszervezetek és a közszolgálati szektor

Ahhoz, hogy a szakszervezeteknek a közszolgálatban betöltött szerepével tisztában legyünk a fenti általános jellemzőkön túl, a korábbiakban felmértük, hogy milyen mértékben szükséges a közszolgálat terjedelmének és a munkaügyi kapcsolatok természetének kölcsönhatásait megvizsgálni. Ennek indoka, hogy a magyar közszolgálat történelmi fejlődése okán is sajátos viszonyrendszerekkel rendelkezik. A XX. század elején a korabeli közszolgálatról a korabeli jogtudósok a közigazgatási jogviszonyok részeként gondolkodtak.³⁰ Ez a fejlődési ív tört meg az államszocialista korszak megjelenésével,³¹ amelyben a generális munkaalapú szemlélet és a szakszervezet politikai funkciói voltak a meghatározók. A rendszerváltozás után azonban maradt a munkajogi szemlélet, de kevesebb politikai töltettel.

Ezt azért is szükséges kiemelni, mert nem teljesen magától értetődő, hogy a közszolgálati alkalmazottak élhetnek a munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő jogintézményekkel. A közszolgálati jog természete jelentős mértékben függ az adott állam foglalkoztatási rendszerétől. Vannak olyan országok, amelyek közjogi alapon gondolják el a közszolgálatot, és vannak, amelyek munkajogi alapon. Ennek megfelelően egyes államokban nincs vagy jelentősen szűk a munkaügyi kapcsolatok alkalmazása a közszolgálatban, máshol pedig a munkavállalókéval azonos lehetőségekről beszélünk. Ez a tendencia nemzetközi és magyar szinten is összefügg a zárt és a nyílt rendszerek hatásaival, illetve a kollektív joggyakorlásnak és a hatalom viszonyának kapcsolatával.

A politikai töltet azonban napjainkra egyre inkább növekszik, párhuzamosan a közszolgálatnak a munkajogi szabályoktól való elkülönülésével. A közszolgálati jog mindig is kötődött valamilyen szinten a politikához. Ez a kapcsolat – a közszolgálatnak és az államnak a viszonyából adódóan – nem küszöbölhető ki. Ezért a közszolgálati szakszervezetiséget sokáig nem lehetett a gazdasági szektorban megvalósuló szakszervezetiség szinonimájaként használni, még azokban az államokban sem, amelyekben nem volt jelentős határ a munkavállalók és a közszolgálati alkalmazottak között.³²

A kérdés az, mennyiben különböznek a gazdasági szektor szakszervezeteinek és a közszektor szakszervezeteinek a motivációi. Ennek vizsgálatához ki kell jelölnünk egy összehasonlítási alapot. A korábbiakban ismertettük a szakszervezetnek az Mt.-ben megtalálható törvényi definícióját. A szakszervezeti motivációk vizsgálatánál érdemes megvizsgálnunk a szakszervezetnek a Kttv.-ben megfogalmazott definícióját. A Kttv. 6. §. 30. pontja alapján „a közszolgálati tisztviselők minden olyan szervezete, amelynek elsődleges célja a közszolgálati tisztviselők kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszonyával kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése”.

³⁰ TOMCSÁNYI Móric (2017): *A magyar közigazgatás alapintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 342.

³¹ GYÖRGY 2007, 13–14.

³² BOWEN, J. W (1937): Trade Unionism in the Civil Service. *Public Administration*, Vol. 15. No. 4. 419.

A definícióból látható, hogy a munkajogi fogalom módosított változata, amelyben a személyi kör megjelölését változtatták meg. Kérdés, hogy a megjelölt személyi körök változtatásán kívül találunk-e más különbségeket a szakszervezeti definíciókban. Az egyes definíciók összevetéséből szeretnénk megállapítani a motivációkat, illetve az ezzel összefüggő azonosságokat és különbségeket. Az egyes közszolgálati jogszabályokat megvizsgálva azt láthatjuk, hogy nincs jelentős különbség az egyes meghatározások között.

A fogalmi meghatározásokból látszik, hogy a szakszervezetek motivációja és célja mind a gazdasági szektorban, mind a közszférában azonos. A közös motiváció a képviselt munkavállalók és szolgálatvállalók jólétének, munka- és életkörülményeinek az előmozdítása. A fenti megfogalmazások alapján a motiváció általános, de a szervezetek szakmaspecifikusak. Ebből a szempontból a helyi szinten aktív közszolgálatban működő szakszervezetek jelentős része szakmaspecifikus. Ez utóbbi kitétel igaz a közalkalmazottakra is. A közalkalmazottaknál annyival bonyolultabb kicsit, hogy a közalkalmazott mint kifejezés nem foglalkozást jelöl, hanem gyűjtőfogalom. Ebbe a gyűjtőfogalomba tartozik például a pedagógus, az orvos, a mentőápoló mint foglalkozás. A közalkalmazottaknál az egyes szakszervezetek a fent említett szakmák mentén is képződnek.

Az egyes foglalkozások mentén szerveződő közszolgálati szakszervezetek a korábbiakból adódóan elkülönülnek egymástól, és ez versenyhelyzetet is teremt az egyes közszolgálati ágazatok között. A versenyhelyzet azonban ágazatokon belül is létrejöhet. A versenyhelyzet feloldásának egyik eszköze lehet a szakszervezeti szövetségekbe való tömörülés. Ez azonban csak részmegoldás, mivel a szakszervezetek is szabadon választhatják meg, hogy mely szövetség tagjai kívánnak lenni, így előfordulhat, hogy azonos ágazatokon belüli szakszervezetek eltérő szövetségekhez kapcsolódnak. Mindezekén túl fontos megemlítenünk, hogy ezeknek a szakszervezeteknek a mozgásterét jelentősen befolyásolja az, hogy az ellenérdekű tárgyaló fél vagy az állam, vagy az államhoz szorosan kötődő szereplő. A felek közötti speciális kapcsolatnak az alapját a költségvetési törvényben az egyes fejezetekre meghatározott keretszámok adják. A szociális partnerek közötti speciális és kötöttségeken alapuló kapcsolat első áttörését jelentették az ILO azon egyezményei, amelyek a közszolgálati alkalmazottak munkaügyi kapcsolataival is foglalkoznak. Az egyezmények között találunk általános munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő egyezményeket, mint az ILO 87. sz. és a 154. sz. egyezménye, vagy speciális, az adott témára fókuszáló egyezményt, mint az ILO 151. sz. egyezménye.

A közszolgálati jog és a munkaügyi kapcsolatok közös metszéspontjának egyik alapjaként tekinthetünk a munkajogi szabályozás és a közszolgálati szabályozás kölcsönhatásaira is. A fejlődés kezdeti szakaszában a közszolgálati szabályozás volt az, ami kiterjedt garanciákat és szociális biztonságot nyújtott a tisztviselői számára, a munkajogi szabályozás pedig próbálta ezt a szintet utolérni. Egy idő után sok helyen fordult a kocka, és a közszolgálati jognak kellett utolérnie a munkajogi szabályozást.

3.2.1. Szakszervezet alapításának nehézségei a közszférában – a hazai és a nemzetközi jog kollíziója

A szakszervezetek alapítása, a képviselt foglalkoztatotti rétegtől függetlenül, egyesületi formában jön létre. Az egyesület megalapításához minimum 10 fő szükséges. Az egyesület alapító okiratában elsődleges célként a képviselni kívánt munkavállalói réteg érdekeinek védelmét és képviseletét kell megfogalmazni. Az egyesület létrehozásának utolsó lépése a hatósági nyilvántartásba vétel. A szakszervezet alapítása nem bonyolult jogi eljárás, ráadásul a nemzeti és a nemzetközi jogforrások is támogatják – szektorsemlegesen – a szervezkedés szabadságát. A szervezkedés általános szabadsága azonban nem jelent a szolgálatvállalók teljes személyi körére kiterjedő szabadságot. A 151. Egyezmény értelmében a nemzeti jogalkotás a közszolgálati alkalmazottak két csoportjára vonatkozóan tartalmazhat részben vagy egészben eltérő szabályokat.³³ A nemzeti jogalkotás határozza meg, hogy az Egyezményben biztosított jogok milyen mértékben terjednek ki azon magas beosztású köztisztviselőkre, akik politikaformáló vagy vezetői feladatokat látnak el, illetve azon köztisztviselőkre, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek. Ugyancsak a nemzeti jogalkotástól függ, hogy az egyezmény rendelkezéseit milyen mértékben kell a fegyveres erőkre és a rendőrségre alkalmazni.

A nemzeti és a nemzetközi jog ütközéséből pedig adódhatnak értelmezési problémák a személyi hatály vonatkozásában. Ilyen értelmezési problémaként jelentkezik a Hszt. 333. §, amely alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjainak nincs lehetősége szakszervezetek létrehozására. Ez a tiltó szabály a Hszt. 2015-öt megelőző szövegében nem volt benne, az új Hszt.-be építették be. Az új rendelkezés kapcsán az érintett szakszervezeti szövetség alaptörvény-ellenesre hivatkozással kezdeményezte az AB-eljárást

Az alapul fekvő ügyben a Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége és a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma indítványozta, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását az új Hszt. 333. § alaptörvény-ellenességének megállapítása okán. A megtámadott jogszabályhely megtiltja a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjainak a szakszervezet alapítási jogát. Az indítványozók az alaptörvény-ellenességet a hazai és a nemzetközi jogforrásokra hivatkozással tartják alkotmányellenesnek. A hivatkozott nemzetközi jogforrások a korábban említett ILO 87. sz. egyezménye és az ILO 151. sz. egyezménye.

Az alapvető jogok biztosa a jelentésében részletesen elemzi a két egyezmény hazai jogra vonatkozó alkalmazását. Ahhoz azonban, hogy teljes legyen a kép, először röviden a hazai jog elemzésére vonatkozó részeket érdemes bemutatni. A biztos megállapította, hogy a korábbi Hszt.

³³ BERKI Erzsébet et al. (2007): *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan. Zárótanulmány.* Budapest. 35.

nem tartalmazott generális tiltást a szakszervezetek alakítására. A korábbi szabályokban megfogalmazott korlátok elsősorban a nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetésszerű működésének akadályozását és az előjárói jogok gyakorlásának korlátozását tiltotta. Ehhez képest az új szabályozás teljesen ellentétes a teljes tilalom alkalmazásával. A Belügyminisztérium indoklása szerint a Civiltv. 7. §-ban szereplő rendvédelmi szervekre vonatkozó törvényi rendelkezések indokolták az új szabályok alkalmazását. Az alapvető jogok biztosa a jelentésében megállapította, hogy a minisztérium által hivatkozott jogszabályhely nyelvtani értelmezés során éppen ellenkező jelentéssel bír, hiszen az nem a szakszervezet-alakítás kizárására vonatkozik.³⁴ Ehhez kapcsolta hozzá az Alaptörvény XVII. cikkének értelmezését, amelyből véleménye szerint nem következik a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál dolgozók egyesülési és így szakszervezet-alakítási jogának a korlátozása. A jogalkotó hivatkozása, amely szerint indokolt a fegyveres erőknél és a rendvédelmi szervezeteknél a szakszervezet-alakítás korlátozása, kétoldalú vizsgálatot igényel. Az egyik az Alaptörvénynek a 46. §-a a nemzetbiztonsági szolgálatokról, a másik pedig az ILO 87. sz. egyezményének a hatálya. Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során megállapította, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatukban és funkciójukban eltérnek a honvédségtől és a rendőrségtől. Ez a megállapítás kihatással van az ILO 87. sz. egyezmény személyi hatályának vizsgálatára. Az egyezmény alapján a rendőrség tagjaira és a fegyveres erők hivatásos állományú tagjai esetében van lehetőség korlátozásra. A nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai használnak ugyan fegyvert, de ez nem jelenti azt, hogy egy tekintet alá esnének a rendőrséggel vagy a honvédséggel. Ez amiatt is fontos, mert ezek alapján az ILO 87. sz. egyezményének hatálya kiterjed a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra. A belső nemzeti jogban ezért nem korlátozható ezen szolgálatok tagjának a szakszervezet-alakítási joga.

A kérdés megválaszolásához és a helyzet értelmezéséhez nem elegendő az előbbi egyezmény vizsgálata, hanem az ILO 151. sz. egyezményét is értelmezni szükséges, azért is, mert a közszolgálati alkalmazottak munkaügyi kapcsolataira vonatkozóan tartalmaz munkajogi szabályokat. A Belügyminisztérium álláspontja szerint a szolgálati jogviszony bizalmi jellege zárja ki a szakszervezetek működését. Ezen indoklás mentén a minisztérium a szakszervezeti tagi nyilván tartásokat is ellentétesnek tartja az állomány tagjainak többségében védett jellegével.³⁵ A tárca kifejtette, hogy egyrészt nem tartja megfelelőnek a tagi nyilván tartások nyilvánosságát, másrészt sok esetben még a munkatársak sem tudhatnak egymás munkájáról.

Azonban azt látni kell, hogy a szakszervezetek tagnyilvántartásai egyáltalán nem nyilvánosak.

A nemzeti jogok alkalmazása szempontjából érdekes az egyezményeknek az egymáshoz való viszonya. Az ILO 151. sz. egyezmény szűkebb hatályú egyezmény, mint a 87. sz. egyezmény, ezért a 151. sz. egyezmény korlátozó rendelkezései nem terjednek ki a 87. sz. egyezményben

³⁴ AJB-2047/2016. sz. ügy 8. old.

³⁵ AJB-2047/2016. sz. ügy 9. old.

megfogalmazott jogokra, így a szervezkedés szabadságára sem. A 151. sz. egyezmény 1. cikk 2. pontjában meghatározott korlátozások csak a 151. sz. egyezmény rendelkezései tekintetében alkalmazhatóak. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében éppen ezért a 151. sz. egyezmény alapján nem lehet megtiltani a szakszervezetek alakítását.

A fentiekből adódóan az alapvető jogok biztosja is megállapította, hogy a jogalkotó indoklása nem megfelelő, és a hivatkozott hazai és nemzetközi jogforrásokból nem következik az, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál megtiltható lenne a szakszervezetek alapítása. Azonban hiába a beadvány és a biztos alapos érvelése, ha az AB megállapítása alapján a kérelmezők a 180 napos határidőből kicsúsztak, és így a beadvány elkésztnek minősült.

Ha érdemi eredménye nem is lett a beadványnak, rávilágít egy nagyon fontos tendenciára. Ez a tendencia véleményem szerint a szakszervezetek közszolgálati területről való kiszorítása. A kiszorítás jelen esetben nem nyílt sisakos és azonnali megoldás, hanem lassú, megfontolt kiszervezés, a szakszervezeti jogosítványok folyamatos kiszervezése más típusú érdekképviseleti fórumok részére, mint például a Magyar Kormánytisztviselői Kar.

3.2.2. A szakszervezeti jogosítványok érvényesülése a közszférában

A szakszervezetek esetében nemcsak az alapítással kapcsolatosan merülhetnek fel problémák. Sokkal jellemzőbb, hogy a már megalakított szakszervezet joggyakorlását akadályozza a munkáltató, de akár még a fenntartó is. A szakszervezeti jogosítványok alapjait az Mt. rendelkezéseiben találhatjuk. Az Mt. által megfogalmazott mintát követik az egyes közszolgálati státusztörvények. Az egyes közszolgálati jogszabályokban megfogalmazott jogok és kötelezettségek nagyrészt megismétlik az Mt. szabályait, de vannak olyan részek is (arányaiban kevesebb), amelyekben az eltéréseket fogalmazzák meg. Kutatásunk során megvizsgáltuk az egyes szabályozásokat, hogy megállapítsuk, miben térnek el a közszolgálati rendelkezések ezen a téren. A szakszervezeti jogok felosztásánál Kártyás Gábor felosztását fogjuk mintaként használni.³⁶ Tesszük ezt mindamelllett, hogy elfogadjuk Kenderes György álláspontját is, hogy a szakszervezeti jogok nehezen körülhatárolhatóak, sőt még az azonos elnevezésű jogok tartalma és hatása is eltérő lehet, függően az adott szakszervezet helyzetétől.³⁷ Az egyes jogosítványokat az alábbi csoportokban fogjuk összegyűjteni:

³⁶ KÁRTYÁS Gábor (2013): Érdekképviselet, kollektív szerződés és részvételi jogok. In FERENCZ et. al.: *Munkajogi alapismeretek*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 186–187.

³⁷ KENDERES György (2017): A szakszervezeti jogok elemző bemutatása magyar és nemzetközi vonatkozásban. *Miskolci Jogi Szemle*, XII. évf. 2. klsz. 258.

- képviseleti jog, jogvita indításának a joga
- információs jogok
- működési feltételek biztosítása
- szakszervezeti munkaidő-kedvezmény
- kollektív szerződés kötésének a joga
- szakszervezeti tisztségviselő munkajogi védelme

A fentiekben felsorolt jogosítványok az Mt.-ben a szakszervezetek részére biztosított jogok. Láthatjuk, hogy a szakszervezetek kiterjedt jogosítványokkal rendelkeznek. Ez azonban csupán látszat. A szakszervezetek ereje folyamatosan csökken, és jogaik gyakorlása is sokszor egyre súlytalanabb. Mindez abból fakad, hogy a munkaügyi kapcsolatok szabályai a legtöbbször *lex imperfecta* (jogkövetkezményt nem tartalmazó) szabályok.

A fenti felsorolásból jelen könyvben az összes jogot nem fogjuk egyenként vizsgálni, mivel erre a terjedelmi korlátok okán nincs lehetőség, ezért megpróbáljuk a véleményünk szerinti legjelentősebb problémákat kiemelni, illetve ahol lehet, egyes jogokat összevontan vizsgálni.

a) Információs jogok

A szakszervezetek egyik jelentős joga az információs jogokhoz kapcsolódik, amelyek magukban foglalják a tájékoztatáshoz való jogot, a konzultációhoz való jogot és a véleményezési jogot. Az Mt. 6. § (4) megfogalmazza a felek kölcsönös tájékoztatási kötelezettségét.³⁸ Mindkét fél kötelezettsége a másik fél tájékoztatása, de amiért a szakszervezetre vonatkozó szabályok között ismételtelen kiemelik, az a munkaviszony klasszikus alapállásából következik. Ezen jogosítványok között némi erősortrendet állapíthatunk meg. Az információs jogok megléte az Mt. általános rendelkezéseiből is levezethető.

A leggyengébb jogosítvány a tájékoztatáshoz való jog. Ebben az esetben a szakszervezeteknek szinte semmilyen ráhatása sincs a munkáltató döntéseire. A jogszabály csak a tájékoztatást írja elő, ami egyoldalú közlés a munkáltató olyan egyoldalú döntéséről, amelyre a szakszervezetnek nincs ráhatása. A tájékoztatáshoz való jog ereje talán a nyilvánosságban testesül meg. E követelmények mögött meghúzódó általános szándék az, hogy lehetővé tegye a szakszervezetek számára, hogy elegendő információt szerezzenek annak érdekében, hogy hatékonyan folytassák kollektív tárgyalásukat a munkáltatókkal, és teljes mértékben képből legyenek a munkavállalók helyzetével, és érdekképviseleti feladataikat teljes mértékben el tudják látni. A szakszervezetek

³⁸ SZABÓ Imre Szilárd (2017): A magyar kollektív munkajog egyes jogértelmezési kérdéseiről. In *Debreceni Jogi Műhely* XIV. évf. 3–4. sz. Elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2017/a_magyar_kollektiv_munkajog_egyes_jogertelmezési_kerdeseirol/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 17.)

számára ez csak egy jogosultság, semmi több.³⁹ A tájékoztatáshoz való jog mind az Mt.-ben, mind a Kttv.-ben, mind a Hszt.-ben és a Hjt.-ben közel azonosan megfogalmazott szabály. A tájékoztatás a munkaügyi kapcsolatokkal vagy a munkaviszonnyal/szolgálati jogviszonnyal összefüggő, törvényben meghatározott információ átadása, ennek megismerését, megvizsgálását és az ezzel kapcsolatos vélemény kialakítását és képviseletét lehetővé tevő módon. De, mint korábban említettük, ennek a kialakított véleménynek nem feltétlenül, sőt sokszor egyáltalán nincs kihatása a munkáltató cselekedeteire. Ráadásul a korábbi szabályozáshoz képest szűkült a tájékoztatáshoz való jog.⁴⁰ A közszolgálati jogszabályok pedig az Mt.-nek ezt a szűkített szabályát vették át és ezt alkalmazzák. Hasonló átalakuláson esett át a véleménynyilvánítás és a konzultációkezdemenyezés joga. A konzultációs jog szabályozása is nagymértékben hasonlít a fentiekhez. Az Mt. tartalmazza az alapdefiníciót, amelyet az egyes szolgálati jogszabályok átvettek és néhol ki is egészítettek. A konzultáció elsősorban a munkáltató és a szakszervezet közötti véleménycserét jelenti. A konzultációhoz való jog azonban nem mindenhol érvényesül egyformán. A Hszt. nem határozza meg a konzultációt mint a szakszervezetek általi jogot, a Hjt. pedig nem konzultációnak, hanem érdekegyeztetés címszó alatt fogalmazza meg, ilyen esetben a konzultáció bújtatott formában valósul meg. A Hszt. szabályai esetében sem arról van szó, hogy a konzultációhoz való jog ne létezne, csak nincs külön nevesítve. A tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jognak a szolgálati jogviszonyok esetében korlátai is vannak. A Kttv. 196. § (2) szerint az államigazgatási szerv nem köteles tájékoztatást adni vagy konzultációt folytatni, ha ez olyan tény, információ, megoldás vagy adat nyilvánosságra kerülésével járhat, amely a közszolgálat érdekeit, illetve működését vagy az államigazgatási szerv jogos érdekeit, illetve működését veszélyeztetné. Hasonló módon jár el a Hjt. 27. § (7) és a Hszt. 311. § (2) bekezdése is. A közszolgálat esetében olyan közérdekek és állami érdekek is felmerülhetnek, amelyek harmadik személyek általi megismerése nem feltétlenül támogatandó. Ebben az esetben nem az az eltérés, hogy ezeket a szakszervezeti jogokat korlátozzák, hanem a mérték. Az Mt. esetében a korlátozás alapja a munkáltató jogos gazdasági érdeke. Az Mt.-beli szabály alkalmazandó a köztulajdonban lévő munkáltatónál munkát végző munkavállalókra és a közalkalmazottakra is. Ehhez képest a közszolgálatban a közszolgálat érdekeit, illetve működését vagy az államigazgatási szerv jogos érdekeit, illetve működését veszélyeztetné. A hivatásos közszolgálat esetében ez kiegészül azzal, hogy szolgálati érdeket, a Honvédség jogszerű és rendeltetésszerű működését, a közbizalom fenntartását, valamint a szolgálati feladatok ellátását veszélyeztetné az információs jogok gyakorlása. A véleménynyilvá-

³⁹ Trade Unions and the Law: Guidance for Colleges (2012): Association of Colleges. Elérhető: <https://www.aoc.co.uk/sites/default/files/Trade%20Unions%20and%20the%20Law.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 17.)

⁴⁰ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 718.

nítás joga pedig konkrét állásfoglalási lehetőséget biztosít a szakszervezetek részére, amely a korábbiakhoz hasonlóan nem kötelezi a munkáltatót, de biztosítja azt, hogy egy adott munkáltatói döntéssel szemben kifejtse az álláspontját. Ilyen formában az információs jogok összekapcsolódásáról is beszélhetünk. A tájékoztatás hatására a szakszervezet által megfogalmazott vélemény konzultációt generálhat. Azért is fontos kiemelni ezt a fogalmi hármast, mert a munkáltató és a szakszervezetek közötti problémák jelentős részét a kommunikáció zavarai okozzák. A kommunikációs zavarok megjelenése szektorsemleges, mind a gazdasági szférában, mind a közszférában előfordul.

b) Képviseleti jogok

Az információs jogok mellett a képviseleti jog emelendő ki. A szakszervezet joga, hogy a munkavállalókat a munkáltatóval vagy ennek érdekképviseleti szervezetével szemben anyagi, szociális, valamint élet- és munkakörülményeiket érintő jogaikkal és kötelezettségeikkel kapcsolatban képviselje. A szakszervezet a munkavállalót a munkáltatóval szemben meghatalmazás nélkül képviselheti, más fórumok előtt azonban csak külön meghatalmazással. A Hjt. annyiban szűkíti ezt a lehetőséget, hogy elsősorban a szolgálati viszonyal összefüggő kérdésekben engedélyezi a szakszervezet képviseleti jogát. A Hjt. esetében így az érdekképviseleti jog biztosított, a jogvédelem és a jogvitaindítás joga nem. A honvédelem erősen alá-fölé rendeltségben strukturált szervezet, amelyben – az ellátandó feladatok okán is – elég szigorúan betartandók a szolgálati utak. Ebben az esetben, véleményünk szerint, már az érdekképviselet engedélyezése is jelentős lépés.

c) Működési jogok.

A fentiekben ismertetett jogoknál talán kicsit marginálisabbnak tűnő, de mégis fontos jog a működési feltételek biztosítása. A működési feltételek biztosítása ugyanis fontos, hogy a szakszervezet folyamatosan és hosszú távon el tudja látni érdekképviseleti feladatait. A fejezet bevezetőjében is láttuk, hogy több részjogosítványt foglal magában. Ezek közé tartozik a propagandajog, amely a tájékoztatáshoz való jog továbbgondolása abból a szempontból, hogy itt most nem a szakszervezet kér információt, hanem ő ad a tagjainak és a munkavállalóinak felvilágosítást. Ez a jog mind a civil, mind a hivatásos közszolgálatban megvalósul. A propaganda biztosításának a lehetősége azonban nemcsak abban merül ki, hogy tájékoztatást ad a szakszervezet, hanem abban is, hogy milyen módon és felületen. Szinte kivétel nélkül mindegyik szabályozás a helyben szokásos mód-szereket preferálja. A szakszervezet joga minden foglalkoztatási szférában, hogy a helyben szokásos módon kihelyezze a hirdetőanyagait és a tájékoztatóit, természetesen a munkáltatóval történő egyeztetést követően. Ehhez a kibővített tájékoztatási joghoz kapcsolódik a helyiséghasználati jog is. Ez abból fakad, hogy a magyar szakszervezeti mozgalom sajátossága, hogy tevékenysége a munkáltatóra koncentrál, ezért is szükséges rendezni olyan kérdéseket, mint a helyiséghasználati jog. Lényege, hogy ezen jog gyakorlásának a feltételei a szociális partnerek egyeztetésének eredménye. A helyiséghasználat elsődleges célja az érdekképviseleti feladatok ellátása, a nyere-

ségorientált szakszervezeti tevékenységek, mindez csak a munkáltatóval történő külön megállapodás eredménye lehet.⁴¹ Ez az elv törlik meg a tisztviselőket, a rendvédelmi alkalmazottakat és a honvédelmi alkalmazottakat képviselő szakszervezetek esetében. A Hjt. egyáltalán nem nyilatkozik a helyiséghasználatról, a Kttv. és a Hszt. pedig nem szakszervezeti jogosítványként említi, hanem a Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) és a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (MKK a jogszabály szerinti hivatalos rövidítés) jogosítványaként. A Kttv. 37.§ (7) alapján a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, illetve egyéb államigazgatási szerv vezetője az MKK-val, illetve annak területi szervezetével kötött megállapodás alapján az MKK, illetve területi szervezete működéséhez támogatást (pénzbeli, nem pénzbeli) nyújthat. A megállapodás irányulhat a helyiséghasználat biztosítására is. Ezzel párhuzamosan hasonlóan megszövegezett az MRK helyiséghasználati joga. Ebből két dolog is következik. Az egyik, hogy attól, hogy nincs külön explicit kimondva a szakszervezetek ezen joga, még biztosítható számukra helyiség.

A másik, hogy a szakszervezeteknek azonban nemcsak infrastrukturális, hanem anyagi szükségleteik is vannak. A pénzügyi források jelentős része a tagok által befizetett díjakból származik. Utaltunk is rá korábban, hogy ennek a jognak a gyakorlása azért fontos, mert a beáramló forrás mértéke jelentős mértékben pozicionálni tudja egy szakszervezet erejét. Ennek a jelentősége a folyamatosan csökkenő szakszervezeti taglétszámok mellett mutatkozik meg igazán. A szakszervezeti tagdíj levonása nem automatikus. A szakszervezeti tagdíj fizetésének módjáról az 1991. évi XXIX. tv. rendelkezik. A korábban felsorolt közszolgálati jogszabályok mind idézik a rendelkezéseit. A leggyakrabban idézett szabálya, hogy a tagdíjfizetés mindig önkéntes és a munkavállaló kérelmére történik. A tagdíj mértékének meghatározása többféleképpen és elég rugalmasan is megvalósulhat.

A Hjt. kivételével a belépés joga a szakszervezet érdekében eljáró, szolgálati viszonyban nem álló személyt megilleti bizonyos feltételek mentén. Ennek a jognak a gyakorlására azért van szükség, mert a szakszervezet szervezete különbözik a munkáltatótól. Ezért előfordulhat, hogy olyan személy belépése szükséges az adott munkáltató területére, aki nem munkavállalója az adott munkáltatónak. Ez lényegében megmagyarázza a Hjt. különállását is. A Hjt. csak egy jogviszonyt szabályoz egy szervezeti struktúrán belül.

d) Munkaidő-kedvezmény

Az érdekképviselő ellátása nemcsak munkaidőn kívül, hanem akár munkaidőben is szükséges lehet, ezt felismerte és elismerte a jogalkotó. Ezen felismerésből fakad, hogy a szakszervezeti tisztségviselőknek, egyes esetekben a tagoknak is jár munkaidő-kedvezmény. A munkaidő-kedvezmény idejére a munkavállalót távolléti díj illeti meg. Az Mt. szabályaiból indulunk ki, mint általánosságban. Az Mt. 274. §-a alapján a naptári évenként igénybe vehető összes munkaidő-ked-

⁴¹ PÁL et al. (2012): *A munka törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 455.

vezmény a munkáltatóval munkaviszonyban álló minden második szakszervezeti tag után havi egy óra. Az igénybe vehető munkaidő-kedvezményt a szakszervezet január elsejei taglétszáma alapján kell meghatározni. A tisztviselőt, a rendvédelmi szerv dolgozóját és a katonákat havi munkaideje tíz százalékának megfelelő munkaidő-kedvezmény illeti meg. A munkaidő-kedvezmény igénybevételét legalább tíz nappal korábban be kell jelenteni.

3.2.3. A szakszervezet és a karok jogainak összehasonlítása

A közszolgálat egyes területein a jogalkotó létrehozta az adott szakmák képviselőire kialakított karokat. Ezek a karok köztisztviselési formában működő érdekképviselői szervek. Ebbe a felsorolásba tartozik a Nemzeti Pedagógus Kar, a Magyar Rendvédelmi Kar és a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar. Ezek a karok elsősorban a szakszervezetek érdekképviselői feladatait kezdik el másolni. A szakszervezetekhez hasonló funkcióval létrehozott, de más szervezeti struktúrában működő szervezetek.⁴² Alapvető különbség a szakszervezetekhez képest a tag belépési jogosultságának a vizsgálata. A korábbiakban kifejtettek alapján a szakszervezeti tagság a munkavállaló szabad akaratából teljesül. A kar esetében (bármelyikről is beszéljünk) a jogszabályok a kötelező tagságot említik, ez azt jelenti, hogy egy adott szakmai képviselőnek nincs választása. A közalkalmazott vagy a köztisztviselő adott esetben akaratán és tudtán kívül is taggá válik. Ezen szervek esetében arról beszélünk, hogy adott szakmához tartozó munkavállalók képviselőit valósítják meg országos és területi szerveiken keresztül.

A szervezkedési jog alapját érdemes a Szociális Charta szemszögéből is vizsgálnunk. A Szociális Charta 5. cikke alapján a jogalkotó kötelezettsége a dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítása és támogatása, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre, és csatlakozhatnak ezen szervezetekhez. Az idézett normaszöveg azonban nemcsak a szabadságot határozza meg, hanem cselekvési korlátokat is felállít az államok részére. A szerződő nemzetállamok ugyanis kötelezettséget vállalnak, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. A Szociális Charta idézett cikkét Magyarország magára nézve kötelezőnek fogadta el. Ebből adódóan a hazai jogalkotás nem biztosítja a szervezkedés szabadságát a közszférában. Ez még akkor is kijelenthető, ha a szakszervezetek megléte mellett hozta létre ezeket az érdekképviselői szerveket. A vizsgált nemzetközi jogforrás azonban nem említi az érdekképviselői szerv formáját és típusát, az a lehető legszélesebb van meghatározva. Véleményünk szerint a korábbiakban említett három szakmai karnak is a szervezkedés szabadsága hatálya alatt kellene állnia. Jelen esetben a jogalkotó egy olyan szervezetet hozott létre, mely félig-meddig a szakszervezetek feladatait vonja el, de

⁴² HORVÁTH István (2013): A közszféra munkajoga. In DUDÁS Katalin et al.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 583.

működésében inkább szakmai kamarára emlékeztet. Az alapvető probléma ezzel a kettősséggel, hogy nem elősegíti, hanem rontja a közszolgálati alkalmazottak kollektív fellépésének az esélyeit. Az egyes szervezetek és funkciók keverednek, főleg ha a közalkalmazottak helyzetét vizsgáljuk, ott működnek a szakmaspecifikus szakszervezetek, egyes szakmákban, mint például a pedagógusok, működik kar, és az egyes szakmai kamarák is aktívak. Nacsá Beáta ugyan az MKK vonatkozásában fogalmazta meg a következő állításait, de szerintünk érvényesülnek a többi kar esetében is. Szerinte az MKK államilag támogatott szervezetként kerül versenyhelyetbe a közszolgálati érdekképviselő ellátásában az államtól független, a köztisztviselők szervezkedési jogán nyugvó közszolgálati szakszervezetekkel.⁴³ Mind az MKK, mind az MRK, mind az NPK kapott olyan jogosítványokat, amelyek elsősorban érdekképviselői területen hasznosíthatók. Ugyancsak az MKK szabályozásából kiindulva, de általánosítva a többi karra is, ezen szervezetek feladatai öt területen összegezhetők:

- érdekképviselő, érdekvédelem
- Hivatásetikai Kódexek kialakítása
- a szervezet saját működési feltételeinek meghatározása
- vizsgáztatás, továbbképzés
- tagjai számára jóléti, szociális és egyéb kedvezményes szolgáltatásokat nyújthat⁴⁴

A karok és a szakszervezetek összehasonlításából több dolog is megállapítható. A megállapításokat elsősorban az MKK szervezetére vonatkoztatva fogjuk megtenni. Az első kérdések egyike, amit vizsgálnunk szükséges, a taglétszámok kérdése. A kötelező tagság okán a karok taglétszáma állandó jelleggel magas, ennek megfelelően folyamatosan a megfelelő reprezentativitással rendelkezik. Ezt érvként akkor is fel lehet hozni a folyamatosan fogyatkozó szakszervezetekkel szemben, ha ez egy mesterségesen felduzzasztott létszám. Ebből is látszik, hogy a szervezkedés szabadságának az értelmezése önmagán túli kérdéseket is felvet. A szakszervezetek taglétszáma folyamatosan csökken, reprezentativitásuk sok ágazatban alacsony, megosztottak, és a magukról kialakított kép sem elég vonzó a fiatalok vagy az új belépők számára.⁴⁵ Erre mutat rá a kutatásunk is, amelyben az egyes közszolgálati szegmensekben rákérdeztünk, hogy a tisztviselők tervezik-e a közeljövőben, hogy belépjenek-e valamelyik szakszervezetbe. Ezeket a válaszokat szeretnénk rögtön kontrasztba is állítani.

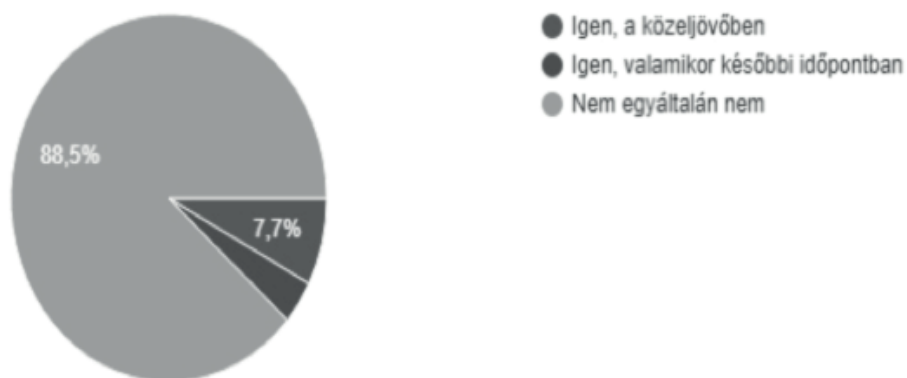
⁴³ NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában – A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. In BWP 2013/9. 3.

⁴⁴ SÍPOS SZABÓ Zsanett (2012): A Magyar Kormánytisztviselői Kar. In HAZAFI Zoltán szerk.: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Budapest, k. n. 93.

⁴⁵ BÁBEL Balázs – KUNERT Annamária (2018): Új irányok a szakszervezeti tevékenységben? In *Új Egyenlőség*, 08. 12. Elérhető: <http://ujegyenloseg.hu/uj-iranyok-a-szakszervezeti-tevekenysegen/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 22.)

Ha nem szakszervezeti tag tervezi-e, hogy belép valamelyikbe?

26 válasz



1. ábra: Belépési hajlandóság a tisztviselői jogviszonyokban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Tagja-e bármilyen szakszervezetnek?

29 válasz



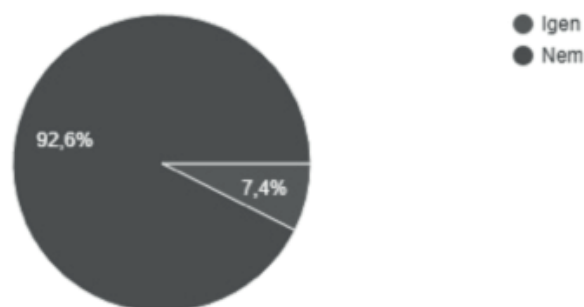
2. ábra: Tagság aránya a tisztviselői jogviszonyokban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az eddigiekből is látszik, hogy a tisztviselői szektorban a szakszervezet szerepe egyre csekélyebb. Ez pedig, ha nem is túl markánsan, de mégiscsak az MKK malmára hajtja a vizet. Ezek alapján az MKK a maga megfelelő reprezentativitása által elviekben sokkal hatékonyabban képes képviselni a szolgáltatóvállalók érdekeit.

Részt vesz-e valamilyen formában a Magyar Kormánytisztviselői Kar munkájában?

27 válasz



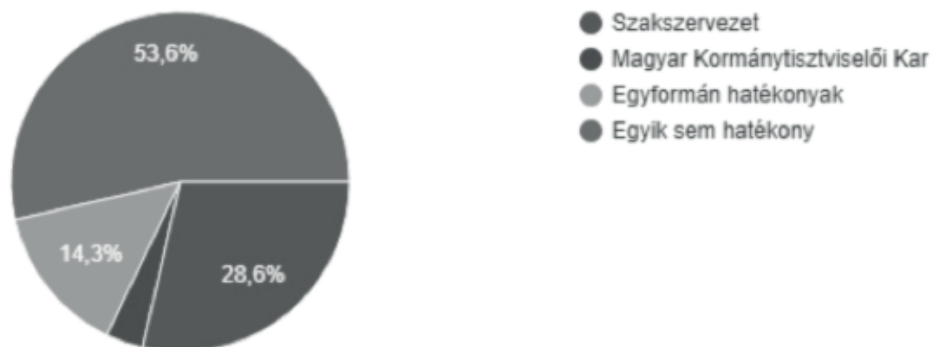
3. ábra: Milyen mértékben vesznek részt a válaszadóink az MKK munkájában?

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Némileg azonban árnyalja a képet, hogy a válaszadók csekély része vállal ténylegesen is aktív szerepet az MKK-ban. Ez az adat azonban tényleg csak némileg árnyalja a képet, mivel a tisztviselők küldötteket választanak, akik ténylegesen részt vesznek a testület munkájában. Ennél azonban sokkal beszédesebb az az adat, amely azt mutatja meg, hogy mennyire tartják hatékonynak a válaszadók az MKK-t. A válaszadók 84%-a szerint (21 a 25-ből) az MKK tevékenysége nem mozdítja elő a munkaügyi kapcsolatokat. Ebből adódóan a tisztviselők annak ellenére, hogy belekényszerítették őket ebbe a fórumrendszerbe, nem látják hatékonyabbnak. Ez azért is jelentős tény, mivel az MKK jogosítványaiban némileg talán erősebb is, mint a szakszervezet, illetve a reprezentativitása okán egy-egy ügyet nagyobb súllyal tudna képviselni. A válaszadóink 3,6% (1 a 28-ból) gondolta úgy, hogy az MKK a leghatékonyabb a munkaügyi kapcsolatok szempontjából. A válaszadók 14,3% (4 a 28-ból) gondolta úgy, hogy mindkét fórum egyformán hatékony, 28,6% (8 fő a 28-ból) úgy gondolta, hogy a szakszervezet a hatékonyabb. A helyzetről azonban az is sokat elárul, hogy 53,6% (16 fő a 28-ból) válasza alapján egyik fórum sem képviseli megfelelően a munkaügyi kapcsolatokat.

Melyiket tartja a munkaügyi kapcsolatok szempontjából hatékonyabbnak?

28 válasz



4. ábra Az MKK és a szakszervezetek hatékonyságának a megítélése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az eddigi adatokból is jól látszik, hogy a szakszervezetek helyzetének a megítélése és az MKK-ról megfogalmazott vélemény hasonló. A különbség lényegében annyi, hogy amíg a szakszervezetekben csalódtak az emberek, és ez okozza a nem túl pozitív visszajelzéseket, addig az MKK esetében a szolgáltatók részéről nem is volt meg a bizalom. Ezen nem segített sem a kötelező tagság, sem a tagdíjmentesség. Az MKK egy felülről létesített munkavállalói érdekképviseleti fórum, amelynek kialakításába nem vonták be a szolgáltatókat, hatékonysága ennek megfelelően nem túl nagy.

A fent elemzett kutatási eredményekkel kapcsolatban tudatában vagyunk annak, hogy nem minősülnek reprezentatívnak, ezt már a korábbiakban is kiemeltük, de arra mindenféleképpen jók, hogy bemutassák az aktuális tendenciákat. Az aktuális tendencia hazánkban a munkaügyi kapcsolatoktól való elfordulás és távolmaradás. A szakszervezetekben az elmúlt időszakban sokan csalódtak. Ezeket a konkrét eredményeket egy külön cikkben elemeztük⁴⁶ is. Az is látszik azonban, hogy a szakszervezeteknek a közszolgálatban is meg kellene újulniuk, és láthatóvá kellene válniuk. A munkaügyi kapcsolatok kérdése azonban nemcsak jogi és társadalmi kérdés ezekben a szegmensekben, hanem erősen politikai kérdés is. A jogalkotó lényegében a szakszervezetek konkurenciáját teremtette meg az egyes karokkal, amelyek kapcsolódnak az életpályamodellek rendszeréhez. Az életpályamodellek kialakítása a jogalkotó és a kormány elképzelése egy adott szakmai közegről, amely alkalmas eszköz az egyes szakszervezetek és személycsoportok megosztására. Mindezek a kérdések összekapcsolódnak a szakszervezetiség jelenlegi válságával is.

⁴⁶ MÉLYPATAKI Gábor (2018): A szakszervezetek szerepe és lehetősége a közszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás*, X. évf. 2. sz. 80–88.

A válságot nemcsak a korlátozott lehetőségek idézték elő, hanem a szakszervezet pluralizmus is, a szakszervezeti pluralizmust pedig érdemes kiegészítenünk a munkaügyi kapcsolatok pluralizmusára. Ebben a közegben szükséges a kar és a szakszervezet egymáshoz viszonyuló helyzetét megvizsgálni. A közalkalmazottak esetében a szakszervezetek szerepe még jelentősebb, ami abból fakad, hogy itt nem lehet egységes karokat létrehozni. A közalkalmazotti meghatározás, ahogy korábban is utaltunk rá, gyűjtőfogalom, amelynek a keretében több szakma képviselteti magát. Ezenfelül a közalkalmazottiság egyre inkább a munkajog felé tolódott el.

Véleményünk szerint a vizsgált közszolgálati szektorokban elsősorban a szakszervezeti jogok megőrzése és bővítése lenne szükséges. A karok tevékenységét pedig inkább a szektoriális fórumokkal lehet valamilyen formában összekötni, ahogy az az MRK esetében is megvalósul. A kialakított fórumrendszereknek a szociális párbeszédet kellene támogatnia. A szakszervezetek helyzetének negatív irányú változása azonban negatívan hat a szociális párbeszédre is. Másrészt a szakszervezetek oldaláról is több erőfeszítésre lenne szükség és a szervezkedés szabadságának az újraértelmezésére. A továbbiakban azonban szükséges megnéznünk a másik oldalt is, hogy teljes képet kapjunk a szociális partnerekről.

3.3. A fenntartó és a munkáltató – de ki is a tényleges partner?

A párbeszédhez mindig szükséges egy partner is. Nincs másképp ez a szociális párbeszéd esetében sem. A munkavállalókkal szembeni oldalt a munkáltató vagy a munkáltatók szövetsége testesíti meg. Ez a felállás valósul meg a bipartit szituációkban. A szociális párbeszédben azonban tripartit és multipartit (az ILO fogalomhasználatában tripartism +) variációk is előfordulhatnak.

Az, hogy melyik formáról beszélünk, sok mindent befolyásol. Az alábbiakban majd látni fogjuk, hogy mik az alapvető különbségek az egyes variációk között. Jelen fejezetben nem szaladnánk ennyire előre. Egyelőre a szociális párbeszéd szereplőit mutatjuk be, és ezt követően vizsgáljuk meg az egyes kollektív munkajogi jogintézményen belüli szerepüket. A munkáltató az Mt. általános megfogalmazása alapján az a jogképes személy (természetes vagy jogi), aki munkaviszony keretében munkavállalót foglalkoztat. A munkaviszonyok esetében szinte bármilyen entitás megfelelhet ennek a kritériumnak is, így például az állam is. Az állam a gazdasági szektorban munkáltatóként⁴⁷ a köztulajdonban álló munkáltatókon keresztül részese a munkaviszonynak. Természetesen az állam nem személyesen gyakorolja ezen tevékenységét. Az állam hasonlít ahhoz a vállalkozóhoz, akinek annyi vállalkozása van, hogy egymaga már nem is győzi sem adminisztrálni, sem kezelni azokat. Ezekben az esetekben az állam tulajdonosi szerepe a domináns.

⁴⁷ Az állam személyiségével kapcsolatosan bővebben: KOVÁCS László (2001): Milyen jogi személy az állam? *Magyar Jog*, 48. évf. 7. sz. 403.

A mindennapi munkajogi funkcióit az érintett vállalkozásban az államot megtestesítő munkáltatói jogkör gyakorlója végzi el. Ennek megfelelően az állam a szociális párbeszéd egyes formáiban is kijelölt képviselői útján képviselteti magát. Ezeknek a képviselőknek korlátozott a mozgástere, mind helyi, mind magasabb szinteken is. A legnagyobb gátló tényező ezekben az esetekben a költségvetési törvény. A költségvetési törvény pedig már önmagában kijelöli azokat a kereteket, amelyekben belül a szociális partnereknek (így a munkáltatónak is) mozgástere van. Ezek a mozgásterek elég szűkek szoktak lenni, még a munkáltató számára is. Ezekben az esetekben az államnak mint munkáltatónak (gazdasági szereplőnek) a szociális párbeszéd esetében olyan döntési kompetenciája van és olyan mértékig, amit az állam mint szabályozó megenged.⁴⁸ Erre volt jó példa a villamosenergia-iparban megvalósuló ágazati tárgyalások. A villamosenergia-iparban a munkáltatói oldalon osztott tulajdonosi szerkezet van.⁴⁹ A cégek egy része állami kézben van, a másik fele pedig multinacionális nagyvállalat-csoportokhoz tartozik. Ebből adódóan a tárgyalások több éven át húzódtak, aminek az egyik oka az állami tulajdon volt. Olyan megállapodást kellett létrehozni, amely megfelelt a versenyszereplőként működő tulajdonosi körnek és a nem versenyszereplőként működő tulajdonosnak is. Az állami munkáltató a versenyszférával nem tud jelen állapotában mit kezdeni. Az állami cégek száma azokban az ágazatokban jelentős, amelyekben monopolhelyzetet tud teremteni az elvégzett közszolgáltatások ürügyén.⁵⁰ Az állam mint gazdasági szereplő sosem tud teljes mértékben piaci szereplővé válni, mivel az általa felhasználható források jellegüknél fogva is kevésbé rugalmasak, és felhasználásuk nagyobb felelősséggel jár.

Ha az állam mint munkáltató szerepét tovább elemezzük, akkor a közszolgálati jogviszonyokat szükséges megvizsgálnunk. A kiindulópontunk megegyezik Nacsa Beáta álláspontjával, aki szerint a közszolgálati jogviszony belső jogviszony, hiszen a közhatalmi szervben belül megjelenő foglalkoztatásra irányuló jogviszony, s mint ilyen, alapvető tartalmát illetően nem a szuverenitás elve által meghatározott.⁵¹ Az államnak a szerepe a közszolgálaton belül mindinkább kettős, az egyes jogviszonyokban direkt, más jogviszonyokban indirekt szerepet tölt be. A szerepvállalása

⁴⁸ ELLGUTH, Peter – KOHAUT, Susanne (2011): Der Staat als Arbeitgeber: Wir unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft. *Industrielle Beziehungen*, Jg. 18. Blz. 1–2. 12.

⁴⁹ OLAJOS István – GONDA Éva (2013): A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira. *Anyagmérnöki Tudományok*, 2. évf. 1. sz. 8–93.; SZILÁGYI János Ede (2010): A villamos energia piac szabályozása. In NAGY Zoltán – OLAJOS István – RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede szerk.: *Környezetjog II. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, Novotni Alapítvány. 153–162.

⁵⁰ SCHMITT, Carina (2011): Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen – Konvergenz im internationalen Vergleich? *Der moderne Staat*, Jg. 4. Blz 1.. 210.

⁵¹ NACSA Beáta 2013.,. 9.

függ attól is, hogy milyen közszolgálati viszonyról van szó, és a közigazgatás milyen szintjén kell azt ellátni. A kérdés, hogyan tudjuk ezt átformálni az Mt. szerinti munkáltatófogalomra. Ennek az egyik eszköze, ha megtaláljuk, hogy a közszolgálatban ki a szolgálatvállaló ellenpólusa. Megállapításunk szerint ez az ellenpólus a hivatal. A közszolgálati jogi fogalom erősen kötődik a szolgálatadóhoz, a hivatalhoz.

A hivatalt többféleképpen is meghatározhatjuk. Az első fogalmi kísérlet a státuszjogi közszolgálati jogi meghatározás, amely szerint a hivatal az, amely magában foglalja a hivatalnok szolgálattal és hűséggel összefüggő helyzetét, de annak feladataitól független.⁵² Lényegében ezzel az alapdefinícióval függ össze a másik kettő is, amelyek közül az egyik a hivatalnak az absztrakt funkcionális értelmezése, míg a másik a hivatal konkrét funkcionális értelmezése. Az első esetben a hivatal a tisztviselő általános feladatait jelöli meg, a második értelmezésben pedig a meghatározott konkrét feladatot. Ehhez a gondolatsorhoz hozzákapcsolhatjuk a tisztviselő magyar törvényi fogalmát, amelyben keverednek a fentiekben meghatározott szolgálatadóra vonatkozó és a funkcionalista hivatal fogalmi elemei.

A munkáltatói oldalnak a hivatal fogalmán keresztüli megragadása talán bonyolultnak és feleslegesnek tűnik elsőre. Ha azonban megvizsgáljuk az egyes közszolgálati jogviszonyokat, akkor nem találjuk meg a munkáltató konkrét meghatározását. Ehhez legközelebb talán a Kttv.-nek a szervei hatálya áll. A Kttv. említett rendelkezése alapján a munkáltató mindig egy közigazgatási szerv. Ebben az esetben a szervezet az alany. Ettől meg kell különböztetnünk a munkáltatói jogkör gyakorlóját, aki/amely a szervezetet vezető személy vagy testület.⁵³ A Hjt. és a Hszt. is a munkáltatói jogkör gyakorlójának a személyét határozza meg. A Kjt. esetében a munkáltató személyének meghatározása pedig benne van a közalkalmazott fogalmának meghatározásában, mint állami vagy önkormányzati közfeladat ellátására létrehozott szerv.

A munkáltató kijelölésén már túlvagyunk, hiszen lényegében minden közigazgatási egység, amely a legszélesebb értelemben hivatalnak minősül. A hivatal és a gazdasági munkajog munkáltatója között azonban van egy hatalmas különbség. A hivatal egy állami rendszer részét képezi, önállósága és döntési kompetenciája sokszor sokkal korlátozottabb, mint bármely gazdasági munkáltatóé. Ennek oka a már korábban említett államháztartási szabályokban keresendő. A költségvetésben meghatározott, majd az egyes hivatalokra egyénileg leosztott pénzüsszeg határozza meg a munkáltató mozgásterét. A további vizsgálatokhoz ezért mindenféleképpen érdemes beemelni a fenntartó személyét is. A fenntartó külön nevesített alanyként csak a Kjt.-ben jelenik meg. Ennek egyik indoka, hogy az egyes közfeladatok aszerint is oszthatók, hogy állami vagy önkormányzati fenntartású intézmény látja-e el. Azt azonban mindenképpen hozzá kell tennünk,

⁵² WERRES, Stefan – BOEWE, Marius (2007): *Beamtenrecht*. DBB Verlag, 29.

⁵³ KÁRTYÁS Gábor (2015): A Kttv. hatálya, a közszolgálati jogviszony alanyai. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 41.

hogy a közelmúltban jelentős átalakulás történt a fenntartói szerkezetben. Egyre inkább hangsúlyosabbá vált az állam fenntartói szerepe az önkormányzatokkal szemben.⁵⁴ A korábban önkormányzati feladatok közé sorolt oktatási és egészségügyi feladatok átkerültek az államhoz, amely saját fenntartó intézményrendszert alapított az önkormányzati leváltására.

De miért is szükséges a fenntartóval foglalkoznunk egy munkaügyi kapcsolatokkal foglalkozó kutatásban? Azért, mert a közszolgálati viszonyok egy részében mint pszeudoalany jelentkezik. A másik ok, hogy a fenntartónak elég jelentős szerepe van és lehet egy kollektív alkufolyamatban, a fenntartónak ugyanis kötelezettségei vannak a területi szociális párbeszéd fenntartásában.⁵⁵

A fenntartó a Kjt. 1. § (6) alapján a munkáltató alapító szerve vagy az a szerv, amelyre e jogot átruházták, illetve a jogszabály által kijelölt szerv vagy személy. Fontos kiemelni, hogy a feladata elsősorban a közfeladat ellátásának a finanszírozása, és nem a munkáltatás. A közalkalmazott foglalkoztatási jogviszonya a közfeladat és közszükséglet ellátására létrejött szervvel (költségvetési szervvel) áll fenn, és sosem a fenntartóval. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nincs kapcsolat a fenntartó és a közalkalmazott között valamilyen más formában. A fenntartó dönt a munkáltató finanszírozásáról, a felhasználható bértömegről és a felvehető munkavállalói létszámról is. Közvetett hatása van a jogviszonyokra. Azonban nemcsak közvetett, hanem közvetlen hatást is gyakorol a közalkalmazotti jogviszonyokra. Közvetlen hatása elsősorban a kollektív tárgyalások folyamán van. A fenntartó határozza meg azokat a pénzügyi és egyéb kereteket, melyek nemcsak a közalkalmazotti szakszervezeteket, hanem a munkáltató mozgásterét is befolyásolják. Az a paradox helyzet áll elő, hogy a kollektív tárgyalások során a pszeudomunkáltatói szerepet elfoglaló fenntartó előtérbe lép, és akár pozitív, akár negatív irányban eldönti a tárgyalások kimenetelét. A közalkalmazottak esetében a munkahelyi kollektív tárgyalások csak papíron bipartit tárgyalások, ugyanis a fentiek alapján a fenntartónak jelentős ráhatása lehet egy kollektív alkufolyamatra. A fejezetcímben feltett kérdésre adott válaszban azt kell mondanunk, hogy a foglalkoztatási jogviszonyok sajátossága alapján a munkáltatót kell partnerként tekinteni, de nem tekinthetünk el a fenntartó személyétől sem. A fentiek alapján megállapítható ugyanis, hogy a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok egy részében valamely költségvetési szerv a *de iure* munkáltató, ám emellett létezik egy *de facto* alany is (ez a közalkalmazottak esetében a fenntartó), amely jogosult döntéseket hozni a jogviszonyt érintő legjelentősebb kérdések tekintetében. A *de facto* munkáltató döntéseitől való függés, beleértve a *de iure* munkáltató költségvetésének meghatáro-

⁵⁴ BERKI Erzsébet (2013): A bérmeghatározás és érdekegyeztetés sajátosságai a közszférában. In FAZEKAS Károly – NEUMANN László szerk.: *Munkaerőpiaci Tükör 2013*. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-Tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft. 130.

⁵⁵ BÉRCES et al. (2018): *Kommentár a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 14.

zását is,⁵⁶ egyúttal azt is eredményezi, hogy azoknál a munkáltatóknál, ahol egyáltalában lenne lehetőség kollektív alkura, a *de iure* munkáltató reális alkupozíciója hiányzik. Ez a közalkalmazotti jogviszonyok esetében előhív egy jelentős problémát. A magánjogi szemlélet erősödése a Kjt.-ben megteremti az akár ágazati hatályú kollektív szerződések megkötésének a lehetőségét is. A szabályban rejlő lehetőség „életre hívásának” egyik problémája az, hogy a munkaadó éppen a kollektív szerződés meghatározó kérdéseiben (például a díjazás) való megállapodásban nincs tényleges alkuhelyzetben, döntése a fenntartójától függ. Éppen ezért talán megfontolandó lehetne a jövőben, hogy azokban a közszolgálati jogviszonyokban, ahol jelentős szerepe van a fenntartónak, szociális partnerként bevenni a szociális párbeszédbe és kialakítani azokat a szabályokat, melyek akár a helyi szintű tripartit kollektív tárgyalásokat is megengedik. A tripartizmussal azonban egyetlen probléma, hogy az eredménye szinte sosem lesz kollektív szerződés. Az ilyen jellegű tárgyalások esetében elképzelhetőnek tartjuk, hogy quasi bipartit tárgyalásnak tekintsük a közalkalmazottakat érintő ilyen szociális párbeszédet, ahol a munkáltatót és a fenntartót egységesen a foglalkoztatói oldalnak tekintjük. Ezzel kapcsolatban felmerülhet, hogy a szakszervezetek hátrányba kerülhetnek. Ennek a veszélyét mi sokkal kisebbnek látjuk, két oknál fogva is. Az egyik, hogy nem hivatalosan a fenntartók most is beleszólnak a tárgyalásokba, a másik, hogy a munkáltató és a fenntartó érdeke nem mindig egyezik meg. Nem egy olyan helyzettel találkoztunk mi is, amikor a munkáltató a szakszervezetekkel értett egyet a fenntartóval szemben.

⁵⁶ HORVÁTH István (2014): A közszolgálat munkajoga. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 552.

4. A SZOCIÁLIS PÁRBESEZÉD ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

Az előző fejezetben meghatároztuk a szociális partnereket. Következő lépésként a szociális párbeszéd vizsgálatával folytatjuk. A szociális párbeszéd olyan fogalom, amely helyzettől függően egyszerre több jelentésréteggel bír.⁵⁷ A többes jelentésréteg abból is fakad, hogy a területiség szempontjából milyen szinten beszélünk róla. Más jelentésréteggel bír ugyanaz a fogalom, ha regionális, európai uniós vagy nemzeti szinten beszélünk róla. A szociális párbeszéd fogalma többféleképpen is megközelíthető. Beszélhetünk tágabb és szűkebb megközelítési módokról. A szociális párbeszéd egyszerre jelent általános egyeztetési, de szektoriális szakmaspecifikus egyeztetési formát is. A fogalom értelmezése még egy adott értelmezési szinten sem egységes, jól mutatja ezt az Unióban megvalósuló európai szociális párbeszéd. Az európai szociális párbeszéd formájától függ a párbeszédet folytató tagok összetétele. Az uniós szintű szociális párbeszéd két fő formát ölt. A tripartit megoldás a munkabérből élők és a munkáltatók mellett az Unió intézményeit is magában foglalja. A bipartit tárgyalásokat az európai munkaadók és a szakszervezetek európai uniós szintű szerveinek fórumaként értelmezhetjük.⁵⁸ Ásványi Zsófia Kiss György nyomán kiemeli, hogy az eredeti – ma már szűkebbnek tekintett – értelmezésben a szociális párbeszéd a munkaadók és munkavállalók európai csúcsszervezetei közötti kétoldalú párbeszédet jelenti. Ez a szűkebb értelmezés eredetileg az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUI), az Európai Gyár-iparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (UNICE) és az Állami Vállalatok Európai Központja (CEEP) közötti intézményesített együttműködést takarta. Ehhez képest a szélesebb értelmezés a már korábban is említett tripartit megoldást jelenti.⁵⁹

Ez a kettős értelmezési szint egyrészt a kiindulási alapunk. Nagyon sokáig a szociális párbeszéd az Európai Unióban a szociális partnerek között zajló, különböző formában megvalósuló kapcsolatrendszerként jelentette.⁶⁰ A fogalom használata csak az ezredfordulón kezdett el leszivárogni

⁵⁷ Az egyes fogalmi megközelítéseket lásd ARATÓ Krisztina (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

⁵⁸ GAITENIDIS, Nikolaos: *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus*. Department of International and European Studies University of Macedonia, Greece. 1.

⁵⁹ ÁSVÁNYI Zsófia (2010): A szociális párbeszéd történelmi előzményei. In *Tudásmenedzsment*, 11. évf. 2. sz. 69.

⁶⁰ RÁCZ Zoltán (2016a): A szociális párbeszéd helyzete Magyarországon. In KÉKESI Tamás ed.: *Multi-Science - XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*, University of Miskolc, Hungary, 21-22 April 2016. 1.

ni a nemzetállamok szintjére. Rácz Zoltán jegyzi meg ezzel a folyamattal kapcsolatosan, hogy a szociális párbeszédet tulajdonképpen az érdekegyeztetésnek nevezett fogalomkörben lehetett elhelyezni. Hozzáteszi, hogy az érdekegyeztetés hazánkban a háromoldalú párbeszédet jelentette a kormány, a munkáltatói érdekképviselői szervezetek és a munkavállalói érdekképviselői szervezetek között.⁶¹ A fentiek alapján a szociális párbeszéd hazai meghatározása egészen megfelelően illeszkedik az ILO által megfogalmazott fogalmi struktúrába. Az ILO megfogalmazása alapján a szociális párbeszéd magában foglalja az összes olyan típusú tárgyalást, konzultációt vagy egyszerű információcserét is a munkáltatók, a munkavállalók és a kormányzat között, amelyekben gazdasági és szociálpolitikai érdekek mentén kapcsolódnak össze a szociális partnerek.⁶² Az általánosan megfogalmazott definíció elismeri azt a tényt, hogy az egyes államokban eltérő módon, az adott állam sajátosságainak megfelelően fejlődtek ki a szociális párbeszéd fórumrendszerei.⁶³ Vannak olyan országok, ahol szélesebb, és vannak olyan országok, ahol szűkebb az értelmezési lehetőség.

Magyarország vonatkozásában a szociális párbeszéd fenti értelmezése elsősorban a makroszintű érdekegyeztetést jellemezte.⁶⁴ A magyar munkaügyi kapcsolatok rendszerében azonban 2010-ben jelentős változás következett be. Az addig regnáló tripartit jellegű makroszintű konzultációs fórumot a jogalkotó megszüntette, és kétszintű szabályozást alkotott meg. Jogszabályok útján létrehozott egy erősnek szánt mezoszintű bipartit szociális párbeszéd fórumot és egy gyenge, de inkább a társadalmi párbeszéd keretébe tartozó makroszintű szervet.

A két jogintézmény hatályba lépését követően a mezoszintű szociális párbeszédet a szociális partnerek az Ágazati Párbeszéd Bizottságok (ÁPB) keretében folytathatják, a makroszintű érdekegyeztetés pedig a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT) keretében valósul meg. Az ÁPB-ben az egyeztetések bipartit alapon működnek, ami a szociális párbeszéd tágabban értelmezett definíciójában helyezhető el. Az NGTT pedig a szociális partnereken túl a társadalom más fontos szereplőit is bevette a fórum munkájába, ennek következtében pedig a korábban tárgyalt témák köre is kiszélesedett.

A szociális párbeszédnek az a funkciója, hogy a szociális partnerek közötti tárgyalásokat elősegítse. A szociális partnerek közötti tárgyalások lehetnek kollektív tárgyalások vagy más fajta konzultációk. Ebben a fejezetben elsősorban az úgynevezett másfajta konzultációkkal fogunk foglalkozni. A kollektív szerződésre vonatkozó megállapításainkat külön fejezetben tárjuk majd fel.

⁶¹ RÁ CZ 2016a, 1.

⁶² *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance* / International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, 13.

⁶³ Social Dialogue in Developing Countries - A Desk Study In *Norad Report* 2011/8. 1.

⁶⁴ A fejlődéséről bővebben: PRUGBERGER Tamás – RÁ CZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekérvényesítés alakulása 2010 után In *Polgári Szemle*, 13. évf. 4. sz.

A szociális párbeszéd fórumokon formájuktól függetlenül elsősorban a foglalkoztatási feltételek javítása és az ezekhez kapcsolódó szociális kérdések tárgyalása zajlik. A szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalások között annyiban húzhatunk párhuzamot, hogy a kollektív tárgyalás a szociális párbeszéd egy intézményesített formája, amely külön kiemelt munkajogi jogintézményként funkcionál.

A szociális párbeszéd számára fenntartott fórumok jelentős része általános jellegű. Ez annyit tesz, hogy vagy a lehető legszélesebb körben tárgyalja a szociális kérdéseket, mint az NGTT, vagy széles körben nyitva áll a szociális partnerek előtt, mint az ÁPB. Azt azonban látni kell, hogy az univerzalitás fokában a makro- és a mezoszinten folyó szociális párbeszéd esetében eltérések vannak. Az NGTT esetében teljes mértékben érvényesül az univerzalitás. Az univerzalitás előnye, hogy a témák saját komplexitásukban a lehető legnagyobb nyilvánosság előtt tárgyalhatók meg. A hátránya pedig az, hogy az egyes speciális kérdések elsikkadhatnak, illetve a problémák ilyen formán történő megtárgyalása nem mindig jelenti a konkrét javaslatok megfogalmazásának a lehetőségét. Az ÁPB esetében korlátozottabban érvényesül az univerzalitás. A fentiek alapján a szociális párbeszéd, még ha némi megszorítással is, de az univerzalizmus, az univerzális szociális és foglalkoztatási problémák megtárgyalása a legmagasabb szinten. Ez egyrészt pozitívum, de sok esetben gátja is a problémák megoldásának. Ezt támasztja alá, hogy Magyarországon nem egységes a munkaerőpiac. Témánk szempontjából a gazdasági szektor és a közszolgálati szektor különválasztásának van jelentősége. A problémák, az igények jelentős része azonos módon jelentkezik mindkét szektorban, de vannak olyan kérdések és körülmények, amelyek különbségeket okoznak. A két szektorban, a hasonlóság ellenére, több szempontból is különbségek mutatkoznak a foglalkoztatási jogviszonyok jellemzőiben.

Ennek megfelelően a továbbiakban azt vizsgálom, hogy az általános jellegű szociális párbeszéd fórumok mennyire hatékonyak az állami alkalmazottak vonatkozásában, illetve esetükben mely speciális fórumokról beszélhetünk. Jelen fejezet keretei között elsősorban a makroszintű szociális párbeszéd fórumokat mutatom be

4.1. Az NGTT tevékenysége

Az NGTT-t a 2011. évi XCIII. tv. alkotta meg és tette a magyar jogrend részévé. Ahogy azt korábban is említettük, a Tanácsot a jogalkotó a társadalmi párbeszéd egy fontos színterének szánta. Az Országos Érdekegyeztető Tanács jogutódjának tekintett szerv megalkotása a jogalkotó munkaügyi kapcsolatokhoz történő új viszonyát jelezte. A korábbiakhoz képest a jogalkotás csorbította a szociális partnerek jogait, és passzív szereplőkké tette őket. A konzultatív fórum feladatait és erejét az új jogszabályi környezet felhígította.

A Tanács konzultatív szerv lett, amely kötelező döntést nem hoz, és nem születnek kollektív megállapodások sem a keretében. A korábbi tripartit fórumot egy multipartit egyeztető fórum vál-

totta fel. A multipartit fórumban a szociális partnereken kívül a civil szféra, a tudomány képviselői és a bevett egyházak is képviseltetik magukat. A kutatásunk témája szempontjából a munkavállalói oldal az érdekes. A munkavállalói oldalt a szakszervezeti szövetségek képviselik. A munkavállalókat képviselő szakszervezeti szövetségek égisze alatt működnek olyan tagszervezetek, amelyek kifejezetten a közszféra munkavállalóinak érdekét képviselik. A szakszervezeti részvétel biztosítja, hogy a közszféra alkalmazottainak az érdekei is megjelenjenek a Tanács előtt. Az elmúlt évek jegyzőkönyveinek és éves jelentéseinek vizsgálata azonban kimutatta, hogy a közszolgálat helyzete nem volt hangsúlyos. Nagyobb hangsúlyt először az NGTT 2016. évi jelentésében kapott, ahol több említés is történik a közszolgálattal kapcsolatban. Az egyik fő kérdés a közszféra szakemberhiány-kérdésének a megoldására irányult, a másik pedig a bérrendezésre.⁶⁵ Következő fontos momentumként emelhető ki a 2017. decemberi ülés beszámolója, amelyben megemlékeztek egy, a közszolgálati béremelésekről szóló előadást is. A fentiek alapján elmondható, hogy a közszolgálat kérdése a Tanács előtt általában a fősodorhoz társuló kiegészítő kérdésként merül fel. Az NGTT elsősorban a gazdasági szféra problémáit emeli ki, és annyiban társítja hozzá a közszolgálatot, amennyiben az kihatással van ez utóbbira.

Az NGTT ismertetésénél azonban ki kell térnünk a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF) tevékenységére is. A VKF egy versenyszférában tevékenykedő, a szociális partnerek és az állam közötti informális szociális fórum. Fontos hangsúlyozni, hogy nem intézményesített formában működik, nincs külön jogszabály a működéséről és a szervezetéről. A neve alapján informális fórumként lehetne elkönyvelni, amely elsősorban a gazdasági szférára fókuszál. Az előbbi két jellemző azonban további elemzést igényel. A VKF tripartit szociális párbeszéd fórumként működik, amely súlyánál fogva fontosabb, mint az NGTT. Ennek egyik fontos bizonyítéka, hogy a szociális partnerek és az állam ennek a fórumnak a keretében írta alá 2016-ban azt a kétéves bérmegállapodást a minimálbérről, a garantált bérminimumról és a járulékcsökkentésről, mely 2018 januárjától jelentős béremeléssel járt.⁶⁶

A közszolgálati munkavállalói, illetve érdekképviselői oldalról elég sok kritika éri mind az NGTT, mind a VKF működését. Az egyik alapvető kritika, hogy ténylegesen érdemben a közszolgálat problémáival nem foglalkoznak. Az NGTT, ha foglalkozik is a kérdésekkel, akkor nem önálló problémakörként, hanem a fősodorhoz tartozó kiegészítő kérdésként kezeli azokat. A VKF már csak elnevezésénél fogva sem tud közvetlenül a közszolgálattal foglalkozni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Fórum keretében elfogadott megállapodások ne lennének áttételesen hatással a közszférára.

⁶⁵ Részletesebben lásd: Jelentés a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács 2016. évi tevékenységéről.

⁶⁶ A megállapodás szövege elérhető: http://www.vosz.hu/rovat/file?id=09KKfe4lhQwZI-9X7S7f6A_Zd2JgJS2ZIE1FdEIZ9TFbBNIdaL4ecFvxjxTICwtjl8KTdmHWkugyXBTN011Wf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 25.)

4.2. A szociális párbeszéd általános kérdései a közszolgálatban

Mielőtt belekezdenénk az a közszolgálatban nevesített fórumrendszer egyes elemeinek az ismertetésébe, mindenféleképpen érdemes néhány általános megjegyzést tenni. A közszolgálat a Kjt. és a Kttv. mentén egy duplikált fórumrendszert alakított ki. Mindkét jogviszonyban beszélhetünk helyi, közép- és felsőszintű érdekegyeztetésről. A kidolgozás mélységében is jelentősen eltérnek a megoldások. A Kjt. esetében a helyi szintre vonatkozóan külön szabályokat nem találunk, mert ott az Mt. vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, a Kttv. esetében pedig elég részletesen kifejtett a helyi érdekvérvényesítés.

A jogszabályok vizsgálatából kiderül az is, hogy a közszolgálat területén két jelentős makroszintű érdekegyeztető fórum van a Kttv.198. §-hoz fűzött jogalkotói indoklás szerint. Az egyik az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT), a másik pedig a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF). A magam részéről ehhez azért mindenképpen hozzátenném, hogy e kettő mellé mindenképpen felsorolandó fórum a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT) is. A továbbiakban az egyes szintek bemutatásával folytatjuk a gondolatmenetet.

4.2.1. OKÉT

Az OKÉT-ra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a Kjt. tartalmazza. Ez a tény önmagában hordozza azt, hogy itt a Kjt. túlmutat önmagán. Egy olyan makroszintű fórumot szabályoz, amelynek a tagsága kiterjed a civil közszolgálat más területeire is. Lényegében ezáltal a közalkalmazotti jogszabály tartalmaz rendelkezéseket a tisztviselőkre is. Annyiban szükséges azonban a fentieket kiegészíteni, hogy az OKÉT felhatalmazást kapott, hogy az alapszabályában maga határozza meg szervezetét, működésének rendjét, az egyeztetés célját és tárgyköreit, valamint a szociális partnereket megillető jogosítványokat. Az interneten az OKÉT-nak egy 2002-ben kelt alapszabálya található meg. Az alapszabály ebben a formájában rengeteg hatálytalan dolgot tartalmaz. Ezeket most nem vizsgáljuk, feltételezve, hogy van ennél sokkal frissebb hatályos verzió is. Ami azonban kiemelendő, hogy a célok olyan feladatokat takarnak, amelyek megoldása folyamatosan napirenden van, és talán túl is mutat a munkaügyi kapcsolatok rendszerén:

- a. intézményes keretet teremt a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, bérpolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez,
- b. segíti az érdekképviselői szervezeteknek a jogalkotásról szóló törvényben foglalt véleményezési jogának érvényesítését,
- c. figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális humánszolgáltatásokat végzők foglalkoztatási, bérezési helyzetére, akik ilyen közfeladatot nem közszolgálati alkalmazottként látnak el.⁶⁷

⁶⁷ OKÉT alapszabálya 3. pont.

A fenti felsorolást is végignézve kijelenthető, hogy a c.) pontban megfogalmazott elemek túlnyúlnak a Kjt.-ben megfogalmazott személyi hatályon, hiszen az említett területeken munkaviszonyban lehetséges még a feladatok ellátása. Másrészt érthető, hogy a fórum felvállalta az említett ágazatok teljes védelmét, hiszen így lehet egységesen képviselni az itt dolgozók teljes körét.

A fenti célok és feladatok megvalósításának a szociális partnerek tripartit formában foghatnak neki. Ez előrevetíti, hogy milyen jogosultsága van az érdekegyeztető fórumnak és az egyes oldalaknak. Az OKÉT-et, illetve az oldalakat az alapszabályban foglaltak szerint tájékoztatói, véleményezési és javaslattételi jog illeti meg. A tájékoztatói jog alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, az OKÉT működéséhez szükséges vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkról.⁶⁸

A véleményezési jog erősebb jogosítvány, mint a tájékoztatáshoz való jog, hiszen vannak olyan témakörök, amelyekben a kormány köteles kikérni az oldalak véleményét. A véleményezési jog igazodik a célokhoz és a feladatokhoz.

A fentiekén túl a kormányok az alábbi pontokban mindenféleképpen ki kell kérnie a szociális partnerek véleményét:

- „a. az OKÉT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről
- b. a költségvetési intézményi szférában szektoriális, ágazati, helyi önkormányzati, intézményi szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő elvekkel, eljárással, magatartással kapcsolatos ajánlásról.”⁶⁹

4.2.2. KOMT

A KOMT az OKÉT-nak egy olyan szűkített verziója, amelynek feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit érdekegyeztetési fórumként működik. A KOMT működésének célja, hogy a felek közötti konzultációk, tárgyalások útján elősegítse a kölcsönös tájékoztatást, a vélemények megismerését, az érdekek egyeztetését, ajánlások, megállapodások elfogadását, a munka világában keletkező feszültségek megelőzését, rendezését.⁷⁰ Ezek alapján a KOMT funkciója, hogy intézményes keretet teremtsen a Kjt. hatálya alá tartozó intézményi körben a közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdésekben

- az országos, ágazatközi szintű szociális párbeszéd működéséhez, valamint
- a jogalkotásról szóló törvényben foglalt véleményezési jogok érvényesítéséhez szükséges.

⁶⁸ OKÉT alapszabálya 9. pont.

⁶⁹ OKÉT alapszabálya 12. pont.

⁷⁰ KOMT alapszabálya 2. pont.

A jogosítványait tekintve se nem több, se nem jobb, mint az OKÉT esetében.

Döntési jogosultság azonban csak a saját szervezetével, munkaprogramjával, működésével kapcsolatos belső ügyekben (például alapszabály) illeti meg. Ebből is látható, hogy a KOMT az OKÉT-hez hasonlóan a tripartit fórumok jellemzőit viseli magán. A tripartit fórumok jellemzője, hogy kötelező jellegű döntést vagy kollektív szerződés nem születik a keretei között. A közalkalmazottak legmagasabb szintű konzultatív fórumának tekinthetjük.

4.2.3. KÉF

A Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum, hasonlóan az NGTT-hez, az OKÉT-hez és a KOMT-hoz makroszintű érdekegyeztető fórum, amelyben tisztviselői jogviszonyokkal összefüggő kérdések merülnek fel. Ez a fórum is, hasonlóan a korábban a tanulmányban felsoroltakhoz, korlátozott lehetőségekkel rendelkező fórum. A korlátozott lehetőségek természetesen összefüggenek azzal a szűk mozgástérrel, amely talán kevésbé érzékelhető a mindennapi társadalomban, de jelentős mértékben befolyásolja a közszféra foglalkoztatási viszonyait.

A KÉF működésének célja a közszolgálati munkáltatók, valamint a közszolgálati tisztviselők érdekeinek és törekvéseinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megállapodások és ajánlások kialakítása, az információcsere és a véleményezés biztosítása a munkavállalókat érintő jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdésekben, amelyek meghatározzák vagy befolyásolják a közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményeit, foglalkoztatásuk feltételeit.⁷¹ Az eddig bemutatott szociális párbeszéd fórumokhoz hasonlóan a tájékoztatáshoz és a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó jogosítványokat gyakorolhatja.

4.2.4. A legújabb fórum, a KVKF

A szélesen értelmezett közszolgálat vonatkozásában meg kell említenünk a 2018. február 12-én létrejött Közszolgálati Vállalkozások Konzultációs Fórumát, a VKF mintájára kialakított tripartit makroszintű szociális párbeszéd fórumot, amely a köztulajdonban lévő és működő cégek, illetve a közszolgáltatásokat érintő gazdasági tárgyú kérdések és kormányzati döntések előkészítésében működik közre. A fórum a köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző munkavállalók munkaügyi kapcsolataira fókuszál. A közszolgálat egyes szélesebb értelmezéseibe ezen munkavállalói réteg is besorolható. A közvállalatoknál dolgozó munkavállalók esetében az a kettősség áll fenn,

⁷¹ A miniszterelnökség közleménye a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Megállapodásról.

hogy az Mt. hatálya alatt foglalkoztatják őket, de legalább annyira korlátozottak az érdekérvényesítési lehetőségeik, mint egy közalkalmazottnak. A közszolgálatban jelentkező generális probléma itt is érzékelhető, hiszen ezek a vállalkozások legalább 50%-os állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak. A tulajdonosi struktúra okán a bértömeget is a költségvetési törvény határozza meg. A gazdasági szektor szemszögéből ezek a vállalkozások egy tekintet alá esnek a közszolgálati szektor más elemeivel. További nehézség ezen a területen, hogy az Mt. 205. § (1) olyan kógens szabályokat határoz meg, amelyek jelentős mértékben korlátozzák kollektív szerződések megkötését ebben a szektorban.⁷²

A KVKF célja a köztulajdonban működő közszolgáltatások munkavállalói, munkáltatói érdekvéköpveleteinek és a kormány szándékainak egyeztetése, megállapodások előkészítése és információk cseréje. A kormányzatot ebben a fórumban a Pénzügyminisztérium mint fenntartó képviseli. További fontos momentum, hogy a mintát adó VKF nem formalizált fórum.

4.2.5. Belügyi Érdekegyeztető Tanács

A Belügyi Érdekegyeztető Tanács (BÉT) a rendészeti ágazatban működő érdekegyeztetés egyik ága. Fontos kiemelnünk, hogy ebben a szektorális fórumban, eltérően az MRK-tól, a szakszervezetek is részt vehetnek. Érdekes volt látnunk az egyes szakmai fórumokon, hogy a szakszervezetek hogyan értékelik ennek a szervnek a szerepét: maguk a szakszervezetek sem látják túl hatékonynak, de örülnek, hogy legalább ez a fórum létezik.⁷³ A BÉT célja – a munkabéke fenntartása érdekében – a miniszter irányítása és felügyelete alá tartozó munkáltatók és foglalkoztatottak érdekeinek, törekvéseinek, álláspontjának feltárása, ezek egyeztetése, a tájékoztatás, valamint a konzultáció és az információcsere.⁷⁴ A fórum hatásköre kiterjed a foglalkoztatottak élet- és munkakörülményeire, a munkavállalókat érintő gazdasági, jövedelmi, szociális, foglalkoztatási és egészségügyi kérdésekre. A munkavállalói oldalt képviselő szakszervezeteket megilleti a tájékoztatáshoz való jog és a véleménynyilvánítás joga, ezeknek a gyakorlása azonban erősen korlátozott.

⁷² BANKÓ–BERKE–KISS 2017, 603.

⁷³ Az egyik ilyen megnyilvánulás például a Független Rendőr Szakszervezet honlapján olvasható, lásd: <http://frsz.hu/belugyi-erdekegyezteteto-tanacs> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁷⁴ Együttműködési megállapodás a belügyi ágazati munkavállalói érdekegyeztetésről. Elérhető: http://frsz.hu/sites/default/files/docs/bet_emu_2012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

4.2.6. Honvédelmi Érdekegyeztető Fórum

A Honvédelmi Érdekegyeztető Fórum (HÉF) immár negyedszázados fennállásával az egyik legrégebb óta megszakítás nélkül működő szociális párbeszéd fórum. Az ügyrendjét a honvédelmi miniszter, a vezérkari főnök, illetve a reprezentatív szakszervezetek és két, érdekképviselési feladatokat ellátó egyesület megállapodása alapján határozták meg. Ennek megfelelően a HÉF bipartit szociális párbeszéd fórum. Tagjai: $\frac{3}{4}$ munkaadói oldalként a honvédelmi tárca: a miniszter és a vezérkari főnök, illetve kijelölt képviselői; $\frac{3}{4}$ munkavállalói oldalként egyrészt a reprezentatív szakszervezetek – Honvédségi Dolgozók Szakszervezete és a Honvédszakszervezet –, másrészt a Bajtársi Egyesületek Országos Szövetsége és a Csapatoknál Szolgálatot Teljesítő Katonák Érdekvédelmi Szövetsége.⁷⁵ A HÉF ügykörébe a honvédelmi tárca költségvetésével, a bérezéssel, a foglalkoztatással, jóléti ügyekkel, lakáspolitikával, a biztonságos munkavégzés feltételeivel stb. kapcsolatos kérdések tartoznak. A speciális foglalkoztatotti rétegek meghatározásán túl a HÉF is ugyanazokat a feladatokat látja el, mint a többi szektorális érdekegyeztetési fórum. Az érdekvédelmi tevékenysége és jogosítványrendszere nem tér el jelentősen a többi szektor feladataitól. Ami eltérés adódik, az a képviselt foglalkozások különbözőségéből és a szakszervezeteknek biztosított, korábban meghatározott jogosítványok különbözőségeiből fakad.

4.3. Általános konklúziók a közszolgálatot érintő makroszintű szociális párbeszédről

Az előző részekben kifejtettük, hogy mely országos fórumok azok, amelyek relevánsak a szociális párbeszéd területén a kissé tágabban értelmezett közszolgálati szektorban. Most már elmondható, hogy mind a civil közszférának, mind a hivatásos közszolgálatnak megvan a saját maga jobban-rosszabbul működő szociális párbeszéd fóruma.

A fórumok felépítése és működési logikája és mechanikája nagyon hasonló. Ez fakad abból, hogy minden szektorális fórum feladata azonos: a munkáltatóval szemben felsorakozó szakszervezetek próbálják meg elérni, hogy az általuk képviselt szolgálatvállalói réteg élet- és munkakörülményei javuljanak. A téma és a helyzet pedig kifejezetten aktuális, és nemcsak a rendőrök túlóráival kapcsolatos kérdések miatt, de az épp aktuális tervezett közszolgálati létszámleépítés okán is. A fórumok eredményessége változó, jelentős mértékben befolyásolja a politika is. A fórumok szerepe sokszor formális. Ahogy a fentiekben is látható, több fórumot mutattunk be. A fórumok közötti kapcsolatok nem biztosítottak. Mindegyik szektorális fórum elsősorban a saját maga által

⁷⁵ Társadalmi párbeszéd Magyarországon – az UAPME munkaanyaga. Elérhető: <https://ueapme.com/business-support%20II/Training%20Tools/Confartigianato/Social%20dialogue/HU-Social%20dialogue.pdf> (A letöltés: 2018. 08. 15.)

képviselt személyi csoportok problémájával foglalkozik. Ezzel önmagában nincs gond, de véleményünk szerint hiányzik a közvetlen kommunikáció. A kommunikáción kívül hiányzik egy OÉT-hez hasonló szociális párbeszéd fórum, amelyben minden szektor problémái megjelenének. Most minden szektor be van zárva a saját maga kis fórumrendszerébe, és egyre kevésbé jellemző a szektorok közötti szolidaritás. A jogalkotó eredményesen alkalmazza az „Oszd meg, és uralkodj!” elvét ezen a területen. Így elkerülte, hogy jelentősebb ösztűzbe kerüljön, és lehetősége nyílik az egyes szektorok közötti versenyhelyzet kialakítására.

Egy ténylegesen általános országos szintű szerv a civil közszolgálat berkeiben az OKÉT, amelyben az alkalmazotti és a tisztviselői érdekek is egyaránt meg tudnak jelenni. Véleményünk szerint az OKÉT-nak némileg szintetizáló szerepe is van, hiszen a KÉF és a KOMT egy-egy szűkebb szektorban megfogalmazott igényeket képvisel. A KÉF és a KOMT előtt megtárgyalt kérdések bevihetők az OKÉT elé is, mint szélesebb fórum elé. Másrészt hozzá kell tenni, hogy a közszolgálatnak a szétválasztással összefüggő kormányzati intézkedési struktúrájába is nagyon jól illeszkedik ez a hármas fórumrendszer. A fórumok nemcsak párhuzamosan működnek, de ahogy korábban említettük, versenyhelyzetben is vannak. Mind az alkalmazotti, mind a tisztviselői réteg ugyanabból a költségvetésből szeretne saját magának nagyobb szeletet kihalászni a bére- és egyéb személyzeti fejlesztési kérdéskörökben. Ehhez a versenyhelyzethez csatlakozik idéntől a KVKE, amely szintén a költségvetésből finanszírozott harmadik munkavállalói réteg érdekeinek a képviseletében alakult meg. A versengés élet némileg tompítja, hogy az OKÉT-ban lehetősége nyílik az alkalmazotti és tisztviselői rétegeket is képviselő szakszervezeteknek arra, hogy egymáshoz képest pozícionálják magukat, és egyes kérdésekben szövetkezzenek is.

A hivatásos közszolgálatban a BÉT és a HÉF szerepét vizsgáltuk. A fórumok működése és szerepe szinte megegyezik a civil közszolgálat vizsgált fórumaival. Amiben eltér, az a képviselt személyek csoportja, de a célja és a feladata jóformán ugyanaz. Érdekes, hogy a Hszt. hatálya alatt dolgozók esetében az érdekegyeztetésnek egy duális fóruma alakult ki, amely a BÉT és a RÁÉT kettősére épül. Véleményünk szerint a jogalkotónak sikerült versengő fórumokat kialakítania, ami a kar-szakszervezet kettősére épít. A kettősség pedig inkább a jogok csorbulását hozza magával, mint az erősítést.

De hiába is beszélünk kiépített makroszintű fórumrendszeréről, ha éppen egy általános, minden szektorra kiterjedő fórum hiányzik. Ennek a feladatnak az ellátására az NGTT véleményünk szerint alkalmatlan, két okból is. Az egyik ok, hogy egy teljes mértékben felhígított tagsággal rendelkező multipartit szervezet, amelynek a kormány nem is tagja. A másik ok az a jogosítványrendszer, amely névlegesen ruházza fel egyes kérdésekben akár véleménynyilvánításra, akár tájékoztatás kérésére, az oldalak és a résztvevők száma okán nem képes hatékony és szakmai munkát végezni. A másik esélyes fórum a VKF lehetne, de a gazdasági élet szereplői mereven elzárkóznak a közszolgálati érdekeknek a fórum előtti megjelenítésétől, holott olyan döntéseket hoznak, amelyek jelentős mértékben kihatással vannak például a Kjt. bértáblájára. A gazdasági élet szereplőinek ez a hozzáállása erősen vitatható egy olyan piacgazdaságban, amely ma Magyarországot és Európát is jellemzi.

A magyar jogi szabályozás természeténél fogva alkalmas a széttöredezett rendszerek kiépítésére. Ez nem feltétlenül szándékos minden esetben, de a berögződések mentén így sikerül ezeket szabályozni. Azt azonban látni kell, hogy a gazdaság egészére vonatkozó megfelelő döntések meghozatalához szükséges egy általános, minden szektorra kiterjedő szociális párbeszéd fórum. Ebben a szektorális rendszerben a közszolgálati területek magukra hagyott területek, amelyeknek gyengébb az érdekérvényesítő képessége, hiszen a gazdasági munkavállalók oldaláról nehezebb támogatókat találni egyes kérdésekben. A csak szektorális szinten működő szabályozás jelentős mértékben csökkentette a munkavállalói érdekérvényesítés hatékonyságát.

5. A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK SZEREPE A KÖZSZOLGÁLATBAN

Az eddigiekben a közszolgálati munkaügyi kapcsolatok szereplőinek a bemutatása és az egyes szektorális fórumok ismertetése történt meg. Véleményünk szerint ezek ismertetése mindenféleképpen szükséges ahhoz, hogy a kollektív szerződések helyzetével foglalkozni tudjunk. A munkaügyi kapcsolatok lépcsőzetes rendszerében önálló lépcsőt képvisel a kollektív szerződés, ezért nem foglalkoztunk vele a szakszervezeti jogosítványok elemzésénél.

A kollektív szerződéseknek a vizsgálatával más távlatokat tudunk átfogni a munkaügyi kapcsolatok rendszerén belül, mint a szektorális fórumok vizsgálatával. A kollektív szerződések szerepe elsősorban a mikroszintű szociális párbeszédben bír jelentőséggel, és viszonylag csekélyebb súlyú a mezoszintű érdekegyeztetésben. Ennek okai elsősorban társadalmi, és nem jogi kérdésekkel függnek össze. A kollektív tárgyalások és megállapodások terepe a magyar jogban véleményünk szerint elsősorban a munkahelyi szint. Ezt annak ellenére szükségesnek tartjuk hangsúlyozni, hogy a magyar munkajog jellegzetessége az, hogy többszintű kollektív szerződéses szabályozási rendszert képzelt el, illetve ilyennek a kialakítására törekszik.⁷⁶ A gyakorlat is nagyjából ezt igazolja vissza, ehhez elegendő megnéznünk az MKIR adatbázisát.

Mindazonáltal felmerül a kérdés, hogy miért szükséges a kollektív szerződések vizsgálata a közszolgálatban. Az egyes élethelyzetek és munkajogi kérdések kollektív szerződéses rendezésének a kérdése a kapitalizmus megjelenésével és a munkavállalók védelmével függ össze. Ebben az említett korszakban az állami alkalmazás sok szempontból biztonságot jelentett a tisztviselőknek, gondoskodott az egész pályájáról. Joggal merülhet fel, hogy akkor mi változott? Véleményünk szerint az egyes foglalkoztatási szektorok feltételrendszere egymáshoz idomult. A gazdasági szektor munkajogi szabályozása sok esetben utolérte a közszolgálat által nyújtott biztonságot, sőt bizonyos esetekben meg is haladja azt. A másik pedig az a tendencia, amellyel az egyes foglalkoztatási szektorok közelednek egymáshoz.⁷⁷ A volt szocialista országokban lényegében ez a folyamatot gyorsították fel a munkajog kiemelésével és a közszolgálatnak a munkajogba történő beemelésével. De ha más országok szabályozását megnézzük, akkor azt látjuk, hogy sok helyen nem volt szükség ilyen drasztikus eszközökre. Gillian S. Morris például kiemeli, hogy az Egyesült Királyságban sosem létezett igazán elkülönült munkajogi szabályozás a közszférában dolgozókra. Egy-egy kiemelt réteg létezett mindig is a különleges helyzete miatt,

⁷⁶ BERKE Gyula (2014): *A kollektív szerződés a magyar munkajogban*. Pécs, Utilitates Bt. 142.

⁷⁷ BERCUSON 2009, 404.

mint például a rendőrség.⁷⁸ Hozzáteszi, hogy az 1960-as évektől kezdődően a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályok tovább folytatják a hagyományos közszféra és a magánszektor közötti megkülönböztetés leépítését. A jogszabályok általában homogén védelmet biztosítanak a rendőrség és a fegyveres erők kivételével minden csoportnak. Ezeket a változásokat képezik le az ILO korábban már említett és részben elemzett konvenciói is, de nem elhanyagolható a New Public Management szerepe (továbbiakban NPM) sem

Az egyes szektorok közeledése és az egyre csökkenő lehetőségek egyre inkább lebontották a kötöttségek azon rendszerét, amely a közszolgálatot jellemezte. Az ILO azonban más oldalról közelíti meg a kérdést. Az Egyesülési Szabadság Bizottság (EGSZB) emlékeztet arra, hogy a közszolgálatnak hatékonynak és eredményesnek kell lennie, hogy biztosítsa a jogok hatékony gyakorlását, és javítsa a polgárok életminőségét. Mindezek a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődésnek, a méltányos foglalkoztatási feltételeken alapuló munkavállalásnak és a fenntartható fejlődés biztosításának az alapvető elemei. Ez a célkitűzés magas színvonalú közszolgálati intézményrendszert igényel, amely gyakran alapvető és rendkívül összetett, valamint kellőképpen képzett és motivált személyzettel rendelkezik. Ez a személyzet a feladatait dinamikus és depolitizált közigazgatási környezetben végzi, középpontjában a közszolgálati etika és a korrupciómentesség áll, használja és ismeri az új technológiákat, kiemelten kezeli a titoktartást, felelősséget vállal, megbízható, átlátható irányítás és megkülönböztetésmentesség jellemzi mind a foglalkoztatáshoz, mind az ellátásokhoz, mind a szolgáltatásokhoz való nyilvános hozzáférés kapcsán. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a szociális párbeszéd különböző formái, különösen a szakszervezetek és a közintézmények (mint munkáltatók) közötti kollektív tárgyalások kulcsfontosságúak a fenti kihívásoknak való megfeleléshez szükséges feltételek megteremtéséhez. Az eddigiek tiszteletben tartása mellett a közszolgálatnak elegendő számú képzett személyzetre van szüksége, amely könnyen hozzáférhet a képzésekhez és részese lehet az előléptetéseknek, valamint egy észszerű munkamennyiség meghatározása (ez a strukturális alkalmazkodás különösen fontos gazdasági válság idején) tisztességes és versenyképes munkafeltételek mellett, hasonlóan a magánszektorban foglalkoztatottakhoz, beleértve a megfelelő díjazást is. A kollektív tárgyalások során nemcsak az egyes közalkalmazottak eszköze a motiváció, a társadalmi elismerés, a tisztelet és méltóság biztosításának elérésére, hanem az egész közszolgálaté (kollektíváé), amely segítheti a szakszervezet által vállalt kötelezettségek teljesítését és a fent említett fő alapelvek megvalósítását. A demokratikus kormányzattal rendelkező államokban a kollektív szerződés hatékony eszközként szolgál a humán erőforrás

⁷⁸ MORRIS, Gillian S. (2004): *The Future of the Public/Private Labour Law Divide*. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service- Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations* Oxford, Hart Publishing. 161.

menedzsment javítása és a polgárok számára nyújtott szolgáltatások minőségének javítása érdekében.⁷⁹

A kollektív tárgyalások legitimitását megerősíti az a kiegészítő tény, hogy azoknak, akikre a kollektív szerződések bizonyos záradékainak negatív következményei érvényesülnek, el kell fogadniuk a képviselőik vagy közvetítőik által elfogadott kölcsönös engedmények folyamatát. Ugyanakkor a közalkalmazottak különleges és egyedi pozíciót töltenek be a költségvetési folyamatban, mivel jelentős az államháztartás részaránya. Az előbbiekből adódóan szokatlan kihívásokkal és akár az általánostól eltérő politikai koalíciókkal is szembesülnek az alkufolyamatokban a valóságos vagy elképzelt gazdasági kényszerekből eredő nyomás elleni védelem okán. Ezek a tényezők megerősítik azt a helyzetet, hogy a közalkalmazottaknak olyan alkupozíciót kell elfoglalniuk, amely elsődleges munkavállalói státuszukat hangsúlyozza, nem pedig azt, hogy ők is állampolgárok vagy szavazók.⁸⁰ Ezen a ponton eljutunk a zárt közszolgálati rendszerű országok, így a magyar jogi szabályozás alapvető dilemmájához is. Milyen szinten és formában lehet/kell a kollektív tárgyalásokat engedélyezni a közszférában? A zárt rendszert működtető országok felfogása szerint a közszférában nem munkavállalók, hanem köztisztviselők, közalkalmazottak dolgoznak, ami nem magánjogi, hanem közjogi kategória. Ezt testesíti meg kiválóan a német megoldás, amelyben a tisztviselők a *Beamte* munkakörülményeit elsősorban törvényi szinten fogalmazza meg a jogalkotó, másrészt a szabályok nem a munkabérhez való jogot határozzák meg, hanem az állam azon kötelezettségét, amely élethosszig tartó alimentációs kötelezettség (a gondoskodási elv alapján).⁸¹ A német jogban a közalkalmazottaknak van lehetősége kollektív megállapodásokat kötni. Ez a megoldás hasonlít a magyar megoldásra, a mi esetünkben is a közalkalmazott az, aki szerződhet. Kérdésként felmerül, hogy mi ennek a kettősségnek az oka? A kettősség abból fakad, amit Kiss György már többször is megfogalmazott, hogy a jogalkotó nem döntötte el, hogy az állam, illetve az önkormányzatok közhatalmi minőségben, vagy tulajdonosi minőségben alakítják-e a közalkalmazottak jogviszonyait.⁸² A közalkalmazotti jogviszonyok az utóbbi időszakban jelentős mértékben eltolódtak a munkajog irányába, a közalkalmazotti jogviszony elmunkajogiasodásának lehetünk tanúi. Ennek hatására egyre csökken a különbség

⁷⁹ *General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service- Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations.* Elérhető: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205518.pdf 71. (A letöltés dátuma: 2018. 08. 23.)

⁸⁰ *General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service.* 72.

⁸¹ *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union.* Working Paper 309, ILO, Geneva. Elérhető: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf 14. (A letöltés dátuma: 2018. 08. 24.)

⁸² KISS György (1995): *A piac és az emberi tényező.* Budapest, Balassi Kiadó. 202.

a közalkalmazottak és a köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző munkavállalók között. A másik fontos, a munkaügyi kapcsolatokra kiható tényező véleményünk szerint az életpályamodellek kialakítása. Ez utóbbi jelentősen összefügg az úgynevezett tarifával (bérrel)

Az egyes szolgálati jogviszonyokban eltérő bértáblákat és bérrendszereket határozott meg az állam. A közalkalmazottak esetében sokáig alsó korlátos volt, ennek következtében a tarifa által meghatározott minimum felett lehetőség nyílt a béralkura.⁸³ A szolgálati és a közszolgálati jogviszony kötött bértáblái csekély teret hagytak a munkáltató bérdöntéseinek.⁸⁴ A kollektív alku megkötését a szabályozás már 1992-ben sem engedte meg az új munkajogi rendszer bevezetésekor, pedig némi rugalmasság már akkor is volt a közszolgálati kötött bérrendszerekben. Az azóta eltelt időszakban pedig teljesen rugalmassá és kiszámíthatatlanná vált a tisztviselői bértábla. Fokozottan igaz ez az Áttv.-ben meghatározott és szinte az egész szolgálati szektorra kiterjeszteni tervezett bértábla kapcsán. A vizsgált bértábla sajátossága, hogy az egyes beosztásokhoz kapcsolódva az alsó és a felső összeget határozza meg, a tisztviselő bérét pedig az alsó és a felső határ között határozzák meg a teljesítményértékelés alapján. Így előfordulhat, hogy a tisztviselőnek évről évre változik a bére, ami teljes mértékben bizonytalanná teszi a foglalkoztatási jogviszonyt. Ez hatványozottan igaz, ha megvizsgáljuk a teljesítményértékelés rendszerét. Ha a fenti logikát kicsit megcsavarnánk, akkor épp a rugalmassága okán az állami tisztviselők és az egyéb tisztviselők esetében igenis helye lehetne a kollektív szerződéses tárgyalásnak. Persze a vizsgált kérdés nem ennyire egyszerű, de érdemes ezzel a gondolattal legalább elméleti szinten foglalkoznunk, már csak azért is, mert a közszolgálatban alkalmazandó kollektív szerződéssel kapcsolatos ellenérv a költségvetésből való finanszírozás. A kollektív megállapodás egyfajta bizonytalansági tényezőt építene be a személyzet finanszírozásába. Meglátásunk szerint az legalább annyira bizonytalansági tényező a tisztviselőknél a költségvetésnek is, hogy a tisztviselők milyen értékelést fognak kapni. Ha a kollektív szerződés ilyen bizonytalansági tényező, akkor a közalkalmazottaknál miért vállalja ezt a rizikót az állam? Az egyik oka, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény előírásait is figyelembe kell venni. Ez alapján nem szerepelhet a kollektív szerződésben több évre vagy a költségvetési éven túli évre szóló kötelezettségvállalás.

5.1. A költségvetés és a kollektív szerződések kapcsolata a közszférában

A kutatásunk során fontosnak tartottuk megvizsgálni az egyik legjelentősebb korlátozó tényezőt, ami nem más, mint a költségvetés. A kollektív tárgyalások és megállapodások kapcsolatát a költségvetéssel nem önmagában szeretnénk vizsgálni, hanem abból a szempontból, hogy hogyan viszonyul

⁸³ BERKI 2013, 125.

⁸⁴ A csekély mozgástérre példa a 3021/2017. (II. 17.) AB határozat.

a nyílt és a zárt közszolgálathoz. Abból kellene kiindulnunk, hogy a közszférában a bértárgyalásokat a 'cash limit' modell keretében tudjuk leírni.⁸⁵ Ebben a modellben a munkavégzés az egyetlen input, ezért a munka ellenértékének (abszolút értékének) megállapításakor a kollektív szerződéses helyzetekben rugalmasak a szociális partnerek. Az állami szektor szakszervezetei általában fontos szerepet játszanak a közszolgáltatások tartalmáról és szervezéséről folytatott nyilvános vitákban. Ezek a kérdések a foglalkoztatás szintjén fontosak, ezért ésszerű egyszerűsítésként feltételezhetjük, hogy a szakszervezetek a foglalkoztatási feltételek kialakítására releváns módon hatást gyakorolhatnak. Tolberg azonban hozzáteszi, hogy a foglalkoztatásra gyakorolt hatás eltér a szakszervezeteknek a bérekre gyakorolt hatásától. A foglalkoztatás meghatározásával ellentétben a munkabért a bizonyos időközönként kialakított bértárgyalásokon határozzák meg. A fentiek hatására – a Manning által bevezetett szekvenciális tárgyalási keretben – a bérezés és a foglalkoztatás közötti tárgyalások különböző időkből és különböző környezetekben valósulnak meg.⁸⁶ Azonban érdekes módon nem a fentiekben vizsgált közgazdasági modellek vagy megoldások szoktak az állami költségvetés védelmezői lenni a kollektív tárgyalásos helyzetekben, hanem a jogi és politikai megoldások, amelyek a legjellemzőbb eszközök közé tartoznak az állam szerepének a meghatározására. Erről már a korábbiakban is szövegtünk az elemzésünk kapcsán, de ezúttal egy új megközelítési módot szeretnénk ismertetni.

Kiindulási alapunk Szabó Imre azon megállapítása, hogy az állam nemcsak a közszféra szolgáltatóvállalóinak a munkáltatója, hanem szuverén hatásköréből kifolyólag olyan aktorként is meghatározható, amely nem csak szereplőként vesz részt az alkufolyamatokban, hanem ő maga is meghatározza az alkudozás jogi feltételeit.⁸⁷ Az alkudozás egyik fontos eleme a pénzügyi rész. Azt azonban, hogy az állam milyen formában gazdálkodik ezzel az összeggel és milyen formában határozza meg a közszolgálati bérekre eső mértékét, véleményünk szerint jelentősen befolyásolja az államnak a közszolgálatához fűződő viszonya. Befolyásolja az, hogy mennyire képes azonosulni a tulajdonosi, vagy éppen mennyire ragaszkodik erősen a szuverenitásfelfogáshoz. Ez a kettősség erősen kötődik a nyílt és zárt rendszerekhez. A továbbiakban egy példán keresztül szeretnénk bemutatni az állami szerepfelfogás változásait.

Hosszú távon Európa-szerte az állami szerepfelfogásokban a munkaadói megközelítés irányába történő elmozdulás következett be, összhangban az egyesülési szabadságról szóló nemzetközi egyezményekkel és a nemzetközi bíróságok döntéseivel. A hosszú távú változások szemléltetésére kiváló Dánia példája. Dánia nagyon sokáig az állami szuverenitáson alapuló munkáltatói megközelítésmódot képviselt.

⁸⁵ FALCH, Tolberg (2001): Collective bargaining in the public sector and the role of budget determination. *European Journal of Political Economy*, vol. 17. 76.

⁸⁶ MANNING, A., (1987): Collective bargaining institutions and efficiency. *European Economic Review* 31. 168.

⁸⁷ SZABÓ Imre (2018): Trade unions and the sovereign power of the state. A comparative analysis of employer offensives in the Danish and Irish public sectors. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 24. No. 2. 167.

selte, nem volt ez másképp a dán iskolákban dolgozó pedagógusok esetében sem. Az 1980-as évekig a dán iskolákban tevékenykedő tanárok pályájuk kezdetétől tisztviselőként dolgoztak, így szigorúan a szuverén munkáltatói szabály alá estek. A munkáltatói szerepet betöltő önkormányzatok is felismerték azonban, hogy a nagyobb rugalmasság szükségessége miatt érdemesebb lenne szerződéses alapon kezelni a jogviszonyokat. A munkáltatók szerződéses jogviszonyokat ajánlottak fel a tanároknak anélkül, hogy köztisztviselői státuszt adtak volna mellé. Az 1990-es évek elején ez a folyamat elérte azt, hogy a közoktatás és az alsó szintű középfokú oktatás teljes körű decentralizációjával együtt az új tanárokat a helyi önkormányzatok szerződéses alkalmazottként foglalkoztatták, nem tisztviselőként. A folyamat eredményességét mutatja, hogy 2013-ban a közoktatásban foglalkoztatott pedagógusok mindössze 1/5-e volt köztisztviselői státuszban. Az idézett példában is pontosan kirajzolódik, ahogy az állami-önkormányzati munkáltatói réteg a szuverenitáson alapuló munkáltatói felfogását hogyan cseréli le anélkül, hogy a költségvetési keretek megváltoznának. A szerződéses keretek alkalmazása és a rugalmasság természetesen nemcsak a munkavállalóknak kedvező, hanem sokszor az államnak is és a munkáltatóknak is. A költségvetés védelmében, illetve takarékoságból az állam nemcsak a közjogi keretek között megvalósuló szolgálati viszony esetében járhat el. Az azonban tény, hogy a kollektív szerződéses viszonyoknak a leginkább a civil közszolgálatban lehet a helye. Erre jó példa lehet az NPM-országok közül Hollandia, ahol 1993-ban jelentős változás történt. A holland kormányzat 1993-ban életre hívott egy ágazati szintű szociális párbeszéd fórumrendszert, amely szektorális alapon működött. Kezdetben 8, majd 14, a közszolgálatot lefedő szektorban folynak kollektív tárgyalások, köztük olyan területeken is, mint az oktatás vagy az önkormányzatok. A munkáltatók szektoronként külön képvisellel rendelkeznek, a munkavállalói oldalon, a magyar megoldással ellentétben, korlátozott számú szakszervezet működik, az egyik legfontosabb feladatuk az ágazati egyeztetésen való részvétel. A fenti leírás önmagában még nem bizonyítja persze, hogy a lazább, inkább magánjogias keretek között működő közszolgálatban megvalósuló bértárgyalások is lehetnek takarékosak. De azt mindenképpen hozzá kell tenni, hogy a fent említett szakszervezetek 2015 májusában béremelésről tárgyaltak (az előző emelés 4 éve volt), de sikertelenül, mert a legnagyobb holland szakszervezeti szövetség nem támogatta azt a nyugdíjak védelme érdekében.⁸⁸ Mindebből is jól látszik, hogy a költségvetés állapota és védelme nem feltétlenül van összhangban azzal, hogy nyílt vagy zárt közszolgálatról beszélünk, illetve hogy van-e lehetőség kollektív tárgyalásokra vagy sem, hanem a szociális partnerek felelős hozzáállásán múlik. A nyílt és a zárt közszolgálati kategóriák alkalmazása inkább az állami szerepfelfogást határozza meg. Magyarországon alapvetően a zárt rendszerbeli szuverenitáselmélet határozza meg, de több olyan elem is felismerhető, amely pedig a tulajdonosi pozíciót erősíti.

⁸⁸ BORBÉLY Szilvia (2013): *Az ágazati párbeszéd nemzetközi és hazai helyzete és lehetőségei*. TÁMOP-2.5.3.A-13/1-2013-0043 keretében megvalósult kutatási anyag. Elérhető: <http://www.mkksz.org.hu/html/main/2015/agazatiparbeszed.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 08. 25.); *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*. 9–10.

5.2. A magyar szabályok a dogmatikai és a szomszédos országok szabályainak a fényében

A kollektív szerződés egyszerre jelent speciális jogforrást és olyan eszközt, amelynek célja a munkavállalók helyzetének az előmozdítása. A kollektív szerződés egyszerre szerződés és jogszabály. Ez a kettősség pontosabban leírható a kollektív szerződés személyi hatályát illetően. Egyszerre van kötetmi jogi jellege és normatív jogi jellege. Ez a két hatály eléggé eltér egymástól, de mégis jól kiegészítik egymást. A kötetmi jogi jelleg a szociális partnerek mint szerződéses partnerek viszonyrendszerét határozza meg. Ebben a helyzetben a felek a polgári joghoz hasonló kötetmi viszonyban állnak. A kollektív szerződés normatív hatálya pedig a szakszervezet által képviselt munkavállalók egészére határoz meg egységes munkafeltételeket.

Az eddigiekből adódóan a kollektív szerződés egy szerződéses jogviszony, ami teljesen jól funkcionál a gazdasági szektorban. A kérdés, hogy ezt a szerződéses jogviszonyt mennyire lehet megfelelően beilleszteni az olyan élethelyzetekbe, ahol az állam a munkáltató. Azt már a korábbiakban is láttuk, hogy az állam szerepe rendkívül széles skálán mozog. A jogalkotástól egészen az állam mint munkáltatói szerep betöltése okán rendkívüli aktív szerepet is elláthat.⁸⁹ Felmerül a kérdés, hogy az állam milyen határig engedi ezeket a szerződéses jogviszonyokat, mi az a korlátozás, amit még eltűr. A szélesen értelmezett közsférában a jogalkotó a köztulajdonban álló munkáltatóknál és a közalkalmazotti személyi rétegnél engedélyezi a kollektív szerződés megkötését. A köztulajdonban álló cégek a magángazdaság részét képezik, éppen ezért, még ha csak korlátozottan is, de a piac szereplői. Ennek megfelelően az állami és önkormányzati tulajdonú cégek munkavállalóinak megvan a lehetősége, hogy kollektív tárgyalásokat kezdeményezzenek a szakszervezeteik által. Egy fontos korlátozó tényezőt azonban ismételtelen ki kell emelnünk. Ez a korlátozó tényező az állami büdzsé. Az állami vagyon megóvása érdekében a jogalkotó korlátokat épített be a kollektív szerződések tartalma meghatározásánál. Ez is az egyik indoka annak, hogy az Mt. az említett általános szabályozási szemléletet tulajdonképpen ez esetben látványosan áttöri. Lényegében alkalmaz egy, az általánostól eltérő megoldást rendelkezéseinek kötőereje tekintetében.⁹⁰ A kollektív szerződéskötés az általános szabályokhoz képest sokkal kötöttebb.

A korlátozás lehetősége adott ezeknek a cégeknek a speciális tulajdonosi szerkezete miatt. A szociális párbeszédben az állam és az önkormányzat nem másodlagos, félig külső szereplőként, hanem mint elsődleges szereplő kerül képbe. Az állam egyszerre lesz a fenntartó és a tulajdonos is. Az alapvető dogmatikai kérdések itt abból a szempontból nem okoznak problémát, hogy az állam mint munkáltató szerződéses jogviszony keretében foglalkoztatja a munkavállalóit, így

⁸⁹ SOÓS NÉ CSIKÓS Szilvia (2006): *Kollektív tárgyalások és megállapodások*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó. 44.

⁹⁰ BERKE 2014, 140.

a kollektív szerződés megkötésének sincsenek elvi akadályai. Az egész szituáció normál munkaviszony azzal az egy eltéréssel, hogy itt a munkáltatói oldalt az állam képviseli. Ez a tény inkább magát az alkufolyamatot nehezíti meg, a kollektív szerződéses tartalom kialakítását, és nem magát a szerződéskötést mint jogi aktust kell körülbástyázni. Szektoroktól függően munkahelyi és ágazati kollektív szerződésekre is van lehetőség.

Az alapvető dogmatikai kérdések és ütközések meglátásunk szerint a közalkalmazotti jogviszonyokban vannak. A közszolgálati jogviszonyoknak itt már olyan szegmenséről beszélünk, ahol az állam nem szerződéses jogviszonyok keretében képzeli el a foglalkoztatást, hanem állami aktusok útján létrejövő jogviszonyként értelmezi. Az állami akarat keletkezteti a jogviszonyokat. Ennek a nézetnek az alapja a múlt század eleji szakirodalomban gyökerezik. Horváth Árpád szerint a tisztség elfogadása csak látszólagosan kétoldalú jogviszony, és a megbízáshoz semmi köze, mivel a megbízás egyenrangú felek megállapodása. A közszolgálat esetében eleve eltérő erősségű felek vannak, akik között a kapcsolat a törvény erejénél fogva jön létre.⁹¹ Azonban azt is szükséges hozzátenni, hogy a közszolgálati jogviszonyok mind a civil közszolgálatban, mind a hivatásos közszolgálat esetében kinevezéssel és annak az elfogadásával jön létre. Itt felmerül a kérdés, hogy ténylegesen egyoldalú jogviszonyokról beszélünk-e, amikor a jogviszony a szolgálatvállaló pozitív visszajelzése nélkül nem lesz érvényes. Kiss Györggyel értek egyet abban, hogy a kinevezés csak relatíve egyoldalú jogviszony.⁹² Az egyoldalúság relativitását éppen az adja, hogy a szolgálatvállaló meg is tagadhatja a kinevezés elfogadását. A gondolati fonalat tovább fűzve azt is megkockáztatom, hogy a kinevezés elfogadásáig a munkajoghoz hasonlóan relatíve egyenrangú felekről beszélünk. Innen már csak egy lépés annak a gondolatnak az elfogadása, hogy az egyoldalúság mellett egy relatív kétoldalú jogviszony-létesítés is jelentkezik.⁹³ Hozzáteve azt is, hogy a munkajogban is csak relatív a felek közötti egyenlőség, főleg a multinacionális cégek által sorozatban gyártott munkaszerződések világában. A relatív kétoldalúság elfogadása esetén már kevésbé problémás annak az értelmezése, hogy kollektív szerződéssel hogyan módosítható a kinevezés tartalma. Ha elfogadjuk azt, hogy legalább relatíven kétoldalú jogviszonyokról beszélünk, akkor azok módosítása, felülírása egy kétoldalú szerződéssel kevésbé tűnik dogmatikai szempontból problémásnak. Ebből adódóan a kollektív tárgyalások és a kollektív szerződéses rendelkezések alkalmazása is sokkal jobban beleillene a közszolgálat szabályozási struktúrájába.

A fenti gondolatsor azonban újabb kérdést generál. Az Mt. 2012. évi hatályba lépésével jelentősen módosította a Kjt. kollektív szerződésre vonatkozó szabályait. A Kjt.-ben egyetlen olyan rendelkezés maradt, mely az Mt.-hez képest eltérést jelent. A Kjt. szabálya csökkenti a normatív

⁹¹ HORVÁTH Árpád (1902): *Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből*. Dédes, Goldstein. 16.

⁹² KISS 2005, 21.

⁹³ PRUGBERGER Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, Complex. 295.

hatály jelentőségét azzal, hogy korlátozza a kollektív szerződés normaalkotó szerepét. A Kjt. szabályai szerint a kollektív szerződés a Kjt., illetve az Kjt. felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak. Ebben az esetben kiemelten fontos a jogi keretek megtartása, és nemcsak a törvényi, hanem a végrehajtási rendeletek szintjén is. Némileg ezzel a kérdéssel függ össze a 3021/2017. (II. 17.) AB határozat. A vizsgált ügyben felmerült, hogy a közalkalmazottak és a munkavállalók eltérő kollektív szerződéses gyakorlata nem sérti-e az Alaptörvény XV. cikkében megfogalmazott egyenlő bánásmód követelményét. A kérdés vizsgálata azért is fontos, mert ha megvizsgáljuk a tényleges különbségeket a munkavállalói és a közalkalmazotti kollektív tárgyalásos gyakorlatban, nem sok eltérést fogunk találni. Az említett ügyben az AB azonban elég mereven kezelte az egyes foglalkoztatotti rétegek közötti különbségtételt. Véleményünk szerint a közszolgálati szolgálati viszonyok (ideértve a közalkalmazotti és a hivatalnoki szolgálati jogviszonyokat is) eltérő szférákban végzett munkatevékenységek. A munkajogi jogviszonyok a gazdasági szféra munkaviszonyait, míg a Kjt. jogviszonyai a közszféra jogviszonyait szabályozza. Mindezekhez hozzákapcsolódik az Mt. háttér joganyagként történő aposztrofálása, illetve a költségvetésnek kitettség és a közhatalom-gyakorlás kérdése. Nem értek egyet az AB azon érvelésével, mely szerint akkora különbség van a közalkalmazotti és a munkavállalói jogviszonyok között, hogy ne lehetne vizsgálni a XV. cikk hatályosulását. Erre teremt kiváló példát a köztulajdonban lévő munkáltatónál munkát végző munkavállalók helyzete, akiknek a jogviszonya rengeteg elemében megegyezik a közalkalmazottak jogviszonyaival, mégis munkaviszonynak tekintjük. Azt mindenféleképpen hozzá kell tenni, hogy az összehasonlíthatóság nem jelenti az egyenlő bánásmód automatikus sérelmét. Az AB-nek abban ugyanis igaza van, hogy a közalkalmazotti jogviszonyok esetében az Mt. mögöttes joganyagot képez, és a szabályait csak a Kjt.-ben megfogalmazott korlátozásokkal lehet érvényesíteni. Nem is azt mondom, hogy nincs különbség a két jogviszony között, hanem azt, hogy nincs akkora különbség, hogy ne lenne összehasonlítható a két munkavállalói réteg.

Ha azonos alapúak a közszolgálati jogviszonyok, és mind a civil, mind a hivatásos közszolgálatban relatíve kétoldalú jogviszony-keletkezésről beszélünk, akkor vajon miért csak a közalkalmazottak esetében lehetséges a kollektív szerződések megkötése, hiszen szakszervezet a közszolgálat minden szegmensében van? A kérdés azért is adekvát, mivel véleményünk szerint a kiterjesztett tisztviselői bértábla kifejezetten indokolná a tisztviselők jólétének előmozdítása érdekében. Ha az előbb a Kjt. esetében a közszolgálati jogviszonyok hatalmi jellegű jellemzőit emeltük ki, itt is ezt szükséges továbbvinnünk. Ugyanazért, amiért nem hasonlítható össze alkotmányos alapon a munkaviszony és a közszolgálati viszony, nem opció a kollektív tárgyalások és megállapodások bevezetése a közszolgálat többi területén. Nem azt mondjuk, hogy a közszolgálat minden területén indokolt lenne bevezetni, de talán a kollektív szerződésnek lehetne valamivel nagyobb terepet biztosítani. Ez azonban egészen addig nem képzelhető el Magyarországon, amíg kettős érdekérvényesítési fórum létezik. A karok szerepe lényegében nagyrészt annullálja a szakszervezetek szerepét. A munkáltató és a jogalkotó is sokszor a szektorális fórumokat részesíti előnyben, vagy a „divide et impera” elv alapján igyekszik megosztani a szakszervezeteket.

Összegezve elmondhatjuk, hogy a jogalkotó a minimumra törekszik a közszolgálati munkaügyi kapcsolatok terén, a minimum garanciák biztosításánál nagyobb szerepet nem vállal. A zárt rendszerű közszolgálati felfogása miatt nem is szükséges, hiszen egy ilyen rendszerben adottak a szerepek, és a közjogias felfogás automatikusan blokkolja a magánjogi törekvések nagy részét. A zárt rendszerek a jogi szabályozás által pályára állított karrierrendszerekben hisznek. Erre jó példa Németország és Ausztria, a hatékonyság szempontjából kevésbé jó példa Magyarország.⁹⁴ A kollektív szerződéses kereteket vizsgálva országspecifikus kérdésként kell kezelni, hogy mi és mennyire a közszolgálat része. A cseh munkaügyi kapcsolatok rendszerében 2015-ben történt nagy előrelépés. A közszolgálatban is érvényes kollektív szerződés 2015 novemberében lépett hatályba, köztük a köztisztviselőknek az állami költségvetésből fizetett 3%-os fizetésemelés, beleértve a tűzoltókat, a rendőröket, a kulturális szektort és a munkaügyi és adóhivatalokat. A csehek tágabban értelmezik azt a területet, ahol a közszolgáltatások nyújtása történik. Ehhez képest nálunk a közalkalmazottak jogosultak szerződni, egyébként nemegyszer felvetve kérdést, hogy ténylegesen közszolgálat-e.

⁹⁴ Eléggé felemásra sikeredett az életpályamodellek bevezetése. Inkább tűnt sokszor pánikreakciónak, mint megfontolt, az érintett szakma sajátosságait figyelembe vevő koncepciónak.

6. SZTRÁJKJOGI SZABÁLYOK A KÖZSZOLGÁLATBAN

A kutatásunk és a könyvünk utolsó témája a sztrájk. A munkaügyi kapcsolatokon belül az utolsó lépcsőfok, vagy ha jobban tetszik, a munkaügyi kapcsolatok ciklusa ettől a ponttól már csak újra tud kezdődni. A sztrájk alkalmazása időlegesen az addigi munkabéke felbomlását is jelenti, ezért is nevezhetjük munkaharci cselekménynek. A sztrájk harcias, aktív magatartásokra épülő karaktere megfelelő módon kirajzolódik története során is. Ebből adódóan nem véletlen, hogy a teljes körű tiltástól indulhatunk ki, majd a túrt időszakok következtek, míg mára teljesen elfogadott eszköz lett.⁹⁵ A munkavállalók és az érdekképviselők a mai jogi keretrendszerek között szabadon szervezhetnek sztrájkot. Az előbbi állításhoz azonban szükséges némi megszorítás. Ha ugyanis jobban megnézzük, nem minden munkavállalói rétegre vonatkoznak azonos szabályok, nem minden munkavállalói réteg sztrájkolhat azonos szabályok mentén, és vannak, akik egyáltalán nem is sztrájkolhatnak. Kérdés, hogy miből adódnak a különbségek. Véleményem szerint a válaszok egy része a sztrájk fogalmában és céljában keresendő. Radnay József a sztrájkot általában meghatározott célú kollektív munkabeszüntetésként látta.⁹⁶ Ehhez az esszenciális megfogalmazáshoz hozzáteszi, hogy a munkabeszüntetésnek természetesen mindig időlegesnek kell lennie, és van, amikor csak a kilátásba helyezése is elegendő. Az viszont fontos, hogy a munkabeszüntetés a nyomásgyakorlás eszköze. A fentiekből fakadóan a sztrájk a jogszerű kényszerítés eszköze, alkalmazásának a határait elsősorban az Alaptörvény és a sztrájktörvény (1989. évi VII. törvény) adja.⁹⁷ Ez utóbbi két dolog miatt is fontos. Az egyik, hogy a sztrájkhoz való jog alkotmányos alapjog, amelynek megvannak a sajátos alkotmányos határai is, másrészt pedig fontos szempontként lép be a képletbe az arányosság.

A korábban tárgyalt egyes jogintézményekhez hasonlóan a sztrájkjog közszolgálati jogi alkalmazása is speciális. A speciális alkalmazásnak vagy éppen a tilalomnak az alapja ugyanazokban az okokban keresendő, mint a kollektív szerződés vagy a szociális partnerekre vonatkozó szabályok. A korábban tárgyalt jogintézményekhez képest a hangsúlyok tolódnak el némileg. Ebben az esetben a költségvetés még mindig fontos kérdés lesz, de a sztrájkjogi szabályok korlátozásának és tilalmának az alapja a hűségelv, a lojalitás. A lojalitás a közszolgálati jogviszony egyik fontos

⁹⁵ AJTAY-HORVÁTH Viola (2013): Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. *DIEIP*, VII. évf. 2. sz. 1.

⁹⁶ RADNAY József (2000): *Munkajog*. Budapest, Szent István Társulat. 240.

⁹⁷ KAJTÁR, Edit – KUN, Attila (2014): Right to Strike: Hungary. In WAAS, Bernd ed.: *The right to strike*. Netherlands, Wolters Kluwer. 285.

eleme. A lojalitás mind a zárt, mind a nyílt közszolgálati rendszerekben fontos alapérték, bár az értelmezése rendszerenként eltér. Az alapkérdés, hogy milyen mélységig értelmezendő a lojalitás. Ez a kérdés egyre inkább felmerül olyan országokban is, mint Németország. Nem elegendő csak a hűségről mint elvről beszélni, hanem az arányosságról is szót kell ejtenünk. Az arányosságot értelmezhetjük egyrészt a sztrájkjog gyakorlásával, másrészt pedig a korlátozásával kapcsolatban. A mi kutatásunkban elsősorban a korlátozásokkal és a tiltásokkal összefüggő arányosságot vizsgáltuk.

A közszolgálati alkalmazottak, még a köztulajdonú vállalatok munkavállalói is, akár közvetlen, akár közvetett formában az állam mint munkáltató irányítása és ellenőrzése alatt végzik a munkájukat. A közszolgálati alkalmazottak, a német terminológiát követve, a munkaviszonyhoz képest magasabb szintű szolgálatot teljesítenek, amely kötöttségekkel jár.⁹⁸ A közszolgálat mai magyar újraértelmezése is egyre inkább közelít a korábbi korszakok közjogias felfogásához. Ennek az irányváltásnak a hatására pedig szükségessé válhat az eddigi szabályozás újraértelmezése is. A német terminológia nyomán a magyar fogalmi készletben is jelentős hangsúlyt kap a lojalitás és a bizalom kérdése. A hűség és bizalom kérdése elsősorban a zárt karrierrendszerrel rendelkező országokban fontos.⁹⁹ A hűség és a bizalom elvárt magasabb foka nemcsak egyfajta magasabb entitást ad a közszolgálati jogviszonyoknak, hanem kötöttséget is jelent, olyan kötöttséget, amely szűkíti a mozgásteret. A szűkített mozgástérben sokszor a munkaügyi kapcsolatok érvényesítésére nincs lehetőség, vagy csak igen korlátozott formában van. A kérdés ennél fogva adott: a közszolgálati alkalmazottak kollektív munkajogi jogosultságainak gyakorlása ténylegesen milyen hatással van a közszolgálati jogviszony lényegére? Ennek vizsgálatához érdemes elgondolkodnunk egy német szakszervezeti vezető, Dorothea Schäfer tételmondatán: „A hűséget a sztrájkhoz való jog nem szünteti meg.”¹⁰⁰ Itt vissza is csatlakozhatunk a korábban idézett adatokhoz, amelyek szerint a sztrájkok legfőbb kiváltó oka a juttatással és a munkabérral függ össze. Ha ténylegesen elismerjük, hogy a lojalitás kiemelt szerepet tölt be a közszolgálati jogviszonyokban, akkor azt is látnunk kell, hogy ennek a lojalitásnak teljesen más az iránya, mint a munkabérral összefüggő kérdéseknek. Attól, hogy egy hivatalnok nem elégedett a fizetésével, aminek hangot is ad, nem jelenti azt, hogy a hűséget, amire felesküdt, megsértené. A bér- vagy munkafeltételekkel összefüggő kérdések az ő egyéni potenciálját érintik, aminek a javítása érdekében sztrájkba kezd. A sztrájkban való részvétel azonban nem jelenti azt, hogy az állam iránti hűséget megszegi. A zárt rendszerek szabályai sokszor nem veszik észre, vagy nem akarják észre-

⁹⁸ Részletesebben lásd: MÜLLER, Bernd (1988): *Arbeitsrecht im Öffentlichem Dienst*. München, Verlag Vahlen. 7–9.

⁹⁹ Itt azért érdemes kiemelni, hogy a nyílt rendszerekben is fontos érték a lojalitás és a bizalom, de nem feltétlenül olyan szinten, mint a német és francia mintát követő karrierrendszerekben.

¹⁰⁰ ARMBRÜSTER, Tobias (2018): *Streikrecht für Beamte vor Gericht – "Die Loyalität wird mit dem Streikrecht nicht aufgekündigt"* Elérhető: http://www.deutschlandfunk.de/streikrecht-fuer-beamte-vor-gericht-die-loyalitaet-wird-mit.694.de.html?dram:article_id=408504 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

venni, hogy a közszolgálati jogviszonyok nemcsak közjogi viszonyrendszert keletkeztetnek, hanem bizonyos magánjogi igényeket is.¹⁰¹ A tisztviselő a saját egyéni jogait is érvényesíteni szeretné. Sarkítva a helyzetet a közérdek és az egyéni érdek ütközéséről beszélhetünk, amelyben a magánérdek érvényesítésének is teret kell engedni, de olyan módon, hogy ne veszélyeztesse a közérdeket. Ebből adódóan véleményünk szerint a közszolgálati sztrájk engedélyezhető, a megfelelő korlátozásokkal.¹⁰²

6.1. A sztrájkjog alapjogi korlátai a nemzetközi tendenciák fényében

A közszolgálati sztrájkok korlátai közül kiemelkedik az alapjogi korlátozás. Kutatásunk során ezzel foglalkoztunk a legtöbbit, és ezt is szeretnénk hangsúlyosabban bemutatni jelen fejezet keretei között. A sztrájk törvény egyértelműen fogalmaz, amikor kijelenti, hogy hol és mikor tilos a sztrájk, illetve hol és mikor korlátozott ennek a jognak a gyakorlása. A korábbiakban többször is kitértünk arra, hogy itt speciális jogviszonyokról beszélünk, és hogy korlátozások a munkaügyi kapcsolatok szinte minden területén előfordulnak egy-egy foglalkoztatotti réteggel kapcsolatban. A legerősebb korlátozásokkal azonban itt, a sztrájkjog kapcsán találkozni. A szolgálatvállalók a sztrájkjogi szabályozás hatályba lépése óta folyamatosan fordulnak beadványokkal az AB-hez ezen korlátozások alkotmányellenességének megállapítása céljából. Az elmúlt majdnem 30 évben számtalan eljárást folytattak le. Sajnos terjedelmi okok miatt a történeti ívet nem fogjuk felrajzolni, hanem csak jelezzük az egyes, a kutatásunk szempontjából fontos állomásokat. A törvény szerint nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál a hivatásos állományúak nem jogosultak a sztrájkjog gyakorlására.

A fenti felsorolásból először szeretnénk kiemelni a rendvédelmi szervekre vonatkozó passzust. A rendőrség a munkaügyi kapcsolatok tekintetében úgynevezett „kritikus” terület. A magyar AB álláspontja szerint a sztrájk törvényben a felsorolt szervezetek minden dolgozójára kiterjed a tilalom.¹⁰³ A döntés alapján a tilalom kiterjed a rendőrség közalkalmazotti státuszban lévő szolgálatvállalóira is. Ez egy nagyon szigorú szabály ezen szolgálatvállalók esetében, hiszen a közal-

¹⁰¹ Lényegében ennek kimondására a strasbourgi bíróság K.M.C. vs. Magyarország döntésében került sor.

¹⁰² Ellenkező álláspontra helyezkedett a 2018. június 12-én kihirdetett ítéletében a Bundesverfassungsgericht. Ennek elemzéséről egy későbbi tanulmányt szeretnénk megjelentetni. A sztrájk alkotmányjogi vonatkozásait magyarul lásd bővebben: RÁCZ Zoltán (2012): A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX. évf. 2. sz. 569–575.

¹⁰³ 88/B/1990 AB h.

kalmazottak sztrájkjoga bizonyos keretek között korlátozott, de nem kizárt. Az AB azonban nem találta diszkriminatívnak a szabályt. A nemzetközi szabályozás is némileg bizonytalan, hiszen a rendvédelmi szervek dolgozóit olyan személyi rétegként jelölik meg, amelynek korlátozható a sztrájkjog gyakorlása. Az egyes országok gyakorlata is változó. A rendőröknek van sztrájkjuk Belgiumban, Finnországban, Franciaországban, Kanadában, az Amerikai Egyesült Államokban. Svájcban a rendőrök annak ellenére sztrájkolhatnak, hogy ott ilyen joggal a közszféra hasonlítható helyzetben lévő kategóriái közül például a katonák, diplomaták, határőrök, vámosok, légitforgalom-irányítók nem rendelkeznek. A rendőrök helyzete azért is érdekes, mivel olyan tevékenységet végeznek, amely az állami erőszak legális megnyilvánulása. Ez köszön vissza lényegében az AB már idézett döntésében, mely szerint az ilyen típusú szervek működése sohasem szünetelhet. Ennek indoka, hogy a rendőrök sztrájkjoga nem korlátozhatja az állampolgárok alkotmányos jogait. A rend és a biztonság fenntartása olyan feladat, amely nem szünetelhet. Hasonló indokokkal seperte le a taláros testület a honvédek azon igényét, hogy szeretnének a sztrájkjoggal élni. Az AB konzekvensen követi a kialakított álláspontját.

Az alapjogi korlátozások vonatkozásában két eltérő tendencia érvényesül egymás mellett. Az egyik tendencia a nemzetközi jogban gyökerező értelmezés, amely a közszolgálati sztrájkjogi szabályok lazább értelmezését teszi lehetővé. A másik tendenciát a német alkotmánybíróság legfrissebb sztrájkjogi ítélete képviseli, amely a magyarhoz hasonlóan megerősítette a közszolgálati jogviszony különállását és közjogi értelmezését. A közjogi értelmezés pedig nem engedi meg az olyan jogintézmények beemelését közszolgálati szabályozásba, mint a sztrájkjog. Ezek alapja a korábban is említett karrierelv és a lojalitás. A továbbiakban kicsit részletesebben is megnézzük a két irányvonalat, és megpróbálunk következtetni arra, milyen hatást gyakoroltak ezek a magyar jogra.

6.1.1. A Strasbourgi Bíróság joggyakorlata

A közszolgálati alkalmazottak vonatkozásában az Európai Szociális Charta gyakorlatát szükséges kiemelnünk. Az alábbiakban a Baykara vs. Törökország és az Enerji Yapi-Sol Sen vs. Törökország ügyet fogjuk röviden megnézni, és annak a tanulságait a későbbiekben a magyar szabályokra is vonatkoztatni.

A Baykara vs. Törökország esetben a török legfelsőbb bíróság megszüntetett egy közalkalmazotti szakszervezettel kötött kollektív szerződést. A kollektív megállapodás megszüntetése visszaható hatállyal történt egy 1995-ös felsőbbbírósági döntésre hivatkozással. Ennek az ügynek a hatására a Strasbourgi Bíróság felülvizsgálta saját eddigi álláspontját, és a kollektív munkajogi joggyakorlást elismerte alapjognak. Ez a döntés nyitott utat az Enerji Yapi-Sol Sen vs. Törökország ügynek, amelyben a török miniszterelnökség közszféráért felelős ügyosztálya megtiltotta a közszféra alkalmazottainak, hogy részt vegyenek abban az egynapos sztrájkban, amelyben való részvételét az ügyben érintett szakszervezet is kinyilvánította. A szakszervezet több vezetője is

rész vett a sztrájkban, amiért fegyelmi büntetést kaptak. Ezt a döntést és ezzel együtt a tiltásról szóló leiratot is megtámadták bírósági úton. A Strasbourgi Bíróság 2009-ben hozta meg döntését, amelyben kifejti, hogy a sztrájkhoz való jog nem abszolút jog, ezért bizonyos korlátozásoknak alávethető. Fontos szempont azonban itt is az arányosság kérdése. A bíróság megítélése szerint a sztrájkot betiltó döntés már túl nagy mértékű korlátozás volt. A fentiek természetesen nem azt jelentik, hogy ne lehetne jogszerűen korlátozni a sztrájkhoz való jogot, de nem általánosságban. A megfelelő indoklás mellett a tisztviselők egy-egy csoportja természetesen kiemelhető, de nem tiltható meg generálisan a teljes közalkalmazotti rétegre vonatkozóan a sztrájk.

A fentiekből is látható, hogy a sztrájkjoggal összefüggő kérdések csakúgy, mint az alkotmányos jogok, általában az arányosságon múlnak. Az arányosság játszott fontos szerepet a *Satilmis and Others vs. Turkey* ügyben is. Ebben az esetben vámtisztviselők több alkalommal is lassító sztrájkba léptek. Ez bevételkiesést is jelentett az államnak, amely ezt be akarta hajtani a vámosokon a török bíróság ítélete alapján. A strasbourgi bíróság megállapította, hogy ebben az esetben a szakszervezet döntött úgy, hogy sztrájkba kezd, és erről az állami szervet előzetesen tájékoztatták, a vámosok pedig a békés gyülekezéshez és érdekérvényesítéshez kapcsolódó jogukat gyakorolták. A fentiek alapján jogszerűtlen volt az állam magatartása, hiszen azt nem tudta bizonyítani, hogy a tisztviselőknek lett volna egyéb eszköz is a kezükben, amivel békésen kifejezhetnék volna a véleményüket.

6.1.2. A német alkotmánybíróság döntése¹⁰⁴

A német alkotmánybíróság 2018. június 12-én tette közzé a köztisztviselők sztrájkjogával kapcsolatos legfrissebb döntését. Az ügy alapja, hogy köztisztviselő (*Berufsbeamte*) beosztású pedagógusok több esetben részt vettek sztrájkmegmozdulásokban munkaidőben. Az ország több pontján valósult meg ilyen magatartás, amelynek a vége mindig pénzbüntetés és fegyelmi büntetés lett. A büntetés összegét a pedagógusok nem voltak hajlandók befizetni, ezért pereket indítottak az érintett közigazgatási bíróságok előtt. Az egyes bíróságok eltérő ítéleteket hoztak. Az ügyek jelentős része felkerült másodfokra, onnan pedig az alkotmánybírósághoz. Az alapvető kérdés lényegében az volt, hogy a hatályos német szabályozás, amely megtiltja mindennemű tisztviselőnek a sztrájkjog gyakorlását, alkotmányos-e. Az alkotmányosság kérdését a testület a nemzetközi szabályok és a korábbi fejezetben már idézett ügyek fényében vizsgálta.

A német közszolgálati szabályozásban kiindulási pontunk, hogy a köztisztviselők sztrájkjának tilalmát a közszolgálati törvény és az alaptörvény által deklarált és a jogalkotó által megfogalma-

¹⁰⁴ Az ítéletszövege: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/06/rs20180612_2bvr173812.html (A letöltés dátuma: 2018. 06. 12.)

zott elvnek kell tekinteni. Az elv szoros kapcsolatban áll az állam oldaláról felmerülő gondoskodási elvvel, a hűség elvével és az élethosszig tartó karrier elvével. Ezekből fakadóan ez egy sajátos szolgálati típus (*Besoldung*), ami jól látszik a német fogalomhasználatból is.

Az ítélet pedig a kiindulási pontunk és a nemzetközi jog kollíziójának a feloldására törekszik. A bíróság a hagyományok és a jogállamiság elve mentén hozta meg döntését. A közszolgálat nem hagyományos foglalkoztatási jogviszony, hanem különleges státusz, amely a magyarhoz képest is sokkal szigorúbban veszi figyelembe a különbségeket. Mindezek mellett pedig vitatta a Strasbourgi Bíróság korábban idézett döntéseit, amelyek kapcsán kifogásolta a jogállamiság elvének a figyelmen kívül hagyását, és inkább az ítéletek veszélyeire hívta fel a figyelmet. Mindezek fényében a sztrájkjogi szabályok fenntartása mellett döntött, amely véleménye szerint kompatibilis a nemzetközi joggal. A döntés persze számos kérdést felvet majd, mivel sokan arra számítottak, hogy némi enyhülés érkezhessen a szigorú szabályozásba. Az alkotmányos szabályok azonban annyira mélyen gyökereznek a jogrendszerben, hogy a jogi hagyomány nem engedi az új szemléletek meghonosodását.

A német döntéshozók tehát a nemzetközi trendekkel szemben hozták meg a döntésüket, és a szinte több évszázados hagyományokat preferálták. A hagyományok preferálása és a közjogi alapokhoz való visszatérés azonban nemcsak a német jogi közeg sajátja, hanem a magyaré is. Véleményünk szerint elsősorban ez a döntés lesz, amely a jogalkotó oldalán és akár a magyar AB oldalán is felmerül mint hivatkozási alap. Ennek indoka, hogy a jogalkotónak saját közjogi elképzelése van a közszolgálatról, s ezt saját jogádként szeretné a kormány megjeleníteni. Elsősorban a politikai akarat által meghatározott közszolgálati jog egyik hivatkozási pontjává válhat a döntés. A strasbourgi ügyek hatása eddig sem fejtett ki jelentősebb hatást a magyar jogalkotásra, sőt sok esetben ez ellen ható döntések születtek.

6.2. A sztrájkjog korlátozása – sztrájkjogi megállapodás

A sztrájkjog korlátozása és tiltása a közszférában nem új keletű dolog. Ennek a lehetősége levezethető az ILO dokumentumaiból és más európai szociálpolitikai megállapodásokból is. Vannak olyan országok, ahol kevésbé szigorú ez a szabályozás. Hazánkban a közszolgálat különböző szegmensei között eltérések találhatók a jog gyakorlása terén. A közalkalmazottak esetében a korlátozást a még elégséges szolgáltatások nyújtása valósítja meg. Ennél sokkal kötöttebb a hivatali jogviszonyokban dolgozók helyzete. A köztisztviselők csak olyan módon és mértékben sztrájkolhatnak, amennyiben ezt a kormány és a szakszervezetek közötti megállapodás engedi. Ez a tény azonban több kérdést is felvet, annak fényében különösen, hogy a jogszabályi változások okán a tisztviselők igen kis része köztisztviselő. A sztrájkmegállapodás szövegét vizsgálva ennek nem kellene problémát okoznia, mivel a szöveg egyértelműen kiemeli, hogy a központi és területi, valamint a települési és területi szervek állományára vonatkozó megállapodás. A bi-

zonytalanságot azonban nem szünteti meg, mivel a megállapodás egységesen a köztisztviselő kifejezést használja. A bizonytalanság a terminológiai változásokból adódik. További szűkítést jelent, hogy csak azokra a szakszervezetekre vonatkozik, amelyek aláírták a megállapodást. A kérdés az, hogy az újonnan alakult szakszervezetek szerepét ez korlátozza-e mindez. Véleményem szerint igen. A sztrájk kezdeményezéséhez az aláíráson túl azt is igazolnia kell a szakszervezet tisztségviselőjének, hogy a köztisztviselők többségének felhatalmazásával rendelkezik a sztrájk megindítására.

A sztrájk fő célja a köztisztviselők gazdasági és szociális érdekeinek az előmozdítása. Ezt a célt figyelembe kell venni a szolidaritási sztrájk esetén is. Ebből következően a gazdasági szféra sztrájkköveteléseivel nem vállalhatnak szolidaritást.

További érdekes adalék, hogy a sztrájkot megelőző egyeztető szakasz kétszintű. Az első szakasz a helyi-hivatali szint. A második szint az illetékes minisztérium, illetve helyi igazgatási szervek esetén az önkormányzati szintű egyeztetés nem vezet eredményre. Ezt követően lehetőség van a tényleges munkaügyi akcióra, természetesen a még elégséges szolgáltatás nyújtása mellett, amely elsősorban az állampolgárok sürgős ügyeinek intézését jelenti.

A fentiekből is látszik, hogy a tisztviselőket érintő korlátozások jelentősek, ráadásul idejétműltak, a mai terminológiával alig vannak összhangban. A jogalkotás ugyanis véleményem szerint a tisztviselői rétegek jelentős részét kiszervezte a megállapodás hatálya alól¹⁰⁵ azáltal, hogy a köztisztviselők egyes rétegei teljesen új elnevezés alatt kaptak „új státuszt.” Ez az, ami igazából a magyar jogi szabályozást jelentősen szűkíti, még a többi közép-európai megoldáshoz képest is. Az igazodási pontok megállapításához bírósági jogértelmezésre is szükség lesz. Egyelőre azonban egyik szakszervezet sem vállalta be a próbapert, hogy a sztrájkmegállapodásban szereplő köztisztviselő fogalom vajon kiterjesztően értelmezendő-e.

Számos ehhez hasonló kérdést is felvet a szabályozás formája és tartalma is, amire itt, a megadott keretek között nem tudok kitérni. Az viszont tény, hogy a magyar közszolgálati sztrájk alulszabályozott, és hiányoznak a megfelelő garanciák.

6.3. A sztrájkjog korlátozása – a még elégséges szolgáltatás

A sztrájk alkotmányos jog, de nem alapjog. Az állam pedig a saját és az állampolgárai jogának védelme érdekében szabadon korlátozhatja vagy tilthatja meg a jog gyakorlását. Itt eljutunk ahhoz az alapkoncepcióhoz, hogy az állami alkalmazottak sztrájkja koncepcionálisan az államtól függ. A fentiekhez hasonló korlátozás a még elégséges szolgáltatás biztosításának a kötelezettsége azon

¹⁰⁵ Belátom, vitatható az általam képviselt álláspont, de ha nemcsak a terminológiai változásokat, hanem a jogalkotás irányának a változását is megvizsgáljuk, akkor egyértelmű a kiszervezés.

munkavállalók esetében, akik az állampolgárok részére közszolgáltatást nyújtanak. Ebbe a személyi rétegbe nemcsak az állami feladatok, hanem a magáncégek által biztosított közműszolgáltatás is beletartozik. Ennek a korlátozásnak a jogalapja a tulajdonhoz való jogban gyökerezik. Ennek megfelelően a munkabeszüntetés érinti az állampolgárokat mint harmadik, külső személyeket. A jogalkotó gondolatmenetéből teljesen világos, hogy a munkáltató és a munkavállaló közötti vita nem okozhat aránytalan sérelmet a szolgáltatás igénybevevője számára. Másrészt azt a szempontot is figyelembe kell venni, hogy méltánytalan lenne a munkáltatóval szemben, ha a munkavállaló azzal akarnának nyomást gyakorolni, hogy nyújtanak-e még valamilyen elégséges szolgáltatást az állampolgárok részére. Az igény tehát érthető, a megvalósítás azonban már nem ennyire egyszerű. Egyrészt nem lehet általános mérőszámot megadni ebben az esetben, mivel egy közösségi közlekedés nem azokkal a paraméterekkel rendelkezik, mint egy vízszolgáltatás. Ennek megfelelően a törvény nem ad meg mértékeket, hanem külön ágazati szabályokba utalja ezek meghatározását. Vannak olyan szektorok, ahol meghatározzák a mértékeket, így a személyszállítás esetében a 66%-os szolgáltatásnyújtás a még elégséges szolgáltatás. Bonyolultabb eset, ha az adott ágazatban a felek nem tudtak vagy akartak megállapodni. Ha nincs jogszabályban meghatározott mérték, akkor a feleknek a sztrájkot megelőző tárgyalások alkalmával kell megállapodni ennek mértékéről. Ha azonban ezt végiggondoljuk, nem tűnik túl életszerűnek, hogy a felek a lehülési szakaszban képesek lennének kompromisszumra jutni. Ennél sokkal jellemzőbb ezért, hogy a felek a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulnak, hogy az állapítsa meg a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. A Munkaügyi Kollégiumi korábban már idézett 10/2013. számú állásfoglalása kifejti, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a bíróságnak a felek által megtett ajánlatok külön-külön való vizsgálatával, az egyik fél által tett ajánlat elfogadásáról rendelkező határozat meghozatalával lehetséges döntenie. A bíróság a kérdést nem peres eljárás keretében dönti el. A nem peres eljárásra biztosított öt munkanapos szűk határidőre tekintettel a felektől különösen elvárható, hogy – megállapodás hiányában – a bíróság előtti eljárásban a munkajogi alapelveknek (így a jóhiszeműség, tisztesség, kölcsönös együttműködési kötelezettség, rendeltetésszerű joggyakorlás) megfelelő, komoly, szakmailag kellően alátámasztott nyilatkozatot tegyenek a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire. A még elégséges szolgáltatás mértéke és feltételei megállapítását ugyan a törvény szerint bármelyik fél kérheti, ugyanakkor mivel – megállapodás hiányában – az arról való jogerős bírósági döntés a tervezett sztrájk megtarthatóságának törvényi feltétele, nyilvánvalóan az kérelmezi, akinek a sztrájk megtartásához érdeke fűződik, ezért nem elegendő csupán e körben a bírósági döntés kezdeményezése, a kérelemnek maradéktalanul meg kell felelnie a keresetlevéllel szemben támasztott követelményeknek.

További kérdésként felmerült, hogy a még elégséges szolgáltatások hiányában hogyan minősítsük a sztrájkot. Általános vélemény, hogy a még elégséges szolgáltatás rögzítése a 4. §-ban található. Mindebből az következik, hogy a törvény szigorú értelmezése alapján az eredetileg jogszzerű sztrájkot a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodás elmaradása önmagában nem teszi jogellenessé. Ennek indoka a jogszabály önmagában rejlő hivatkozási rendszere.

Ha a feleknek esetlegesen sikerül is megállapodniuk a még elégséges szolgáltatásban, akkor az milyen további hatással lehet a szolgáltatások igénybevételére? Kiss és Berke felveti azt a kérdést, hogy ha feleknek sikerül is megállapodnia, amiről a gyakorlatban kiderül, hogy nem elegendő, akkor a harmadik személy léphet-e fel valamilyen igénnyel.

A még elégséges szolgáltatások megállapítása semmilyen szempontból sem egyszerű. Itt lényegében olyan szakkérdésről van szó, amelynek megítélésére a bíróságnak nem biztos, hogy megfelelő eszköztára van. A mértéket bárhol is határozzuk meg, de azt a Kúria is elismeri, hogy a sztrájkjog olyan alapvető alkotmányos jog, amelyet nem lehet kiüresíteni, és a még elégséges szolgáltatás követelményeként a majdan teljes szolgáltatás nyújtása nem várható el. Sok esetben egyébként a sztrájk ebben a szakaszban képes megakadni, főleg, ha megemlítjük, hogy vannak olyan munkakörök, ahol a még elégséges szolgáltatás nehezen értelmezhető. Ez elsősorban az egészségügyben és az oktatás területén jelent problémákat, illetve a szociális területeken.

7. ÖSSZEGZÉS ÉS ZÁRÓGONDOLATOK

Jelen műben szeretnénk volna bemutatni az elmúlt több mint egy év kutatási eredményeit, de rá kellett jönnünk, hogy a vállalt terjedelem okán nem tudunk mindenre kiterjedő monográfiát készíteni. Ennek okán elsősorban a munkaügyi kapcsolatok jelentős súlypontjaira helyeztük a hangsúlyt, így elsősorban azt szeretnénk volna bemutatni, hogy a közszolgálati munkaügyi kapcsolatok vizsgálata számos olyan problémát feltár, amit vizsgálnunk szükséges. A kutatás során az is egyértelművé vált, hogy a magyar szabályozás olyan sajátos joganyagot ad, amely egyszerre közjog és magánjog. Olyan munkajogi alapú rendszer, amelyben az államnak mint munkáltatónak jelentős szerepe van. Véleményünk szerint a közszolgálatban megvalósuló kollektív munkajogi szabályozásnak az alapja, hogy a jogalkotó nem tud kilépni a saját énközpontú világából, és ez determinálja a szakszervezetek működését, a kollektív tárgyalásokat vagy éppen a sztrájkjogi szabályokat. Ezen meghatározottság mentén érzékelhető egyfajta „hanyag kodifikáció”. Hanyag kodifikáció alatt azt értjük, hogy az egyes jogállási törvényekben a kollektív munkajogi szabályok szinte szó szerint megegyeznek. Kis túlzással mindegyik közszolgálati jogszabály az Mt.-t másolja. Ezek a szövegazonosságok azonban nem az egységesítést segítik, hanem a töredezettséget okoznak, azért is segítik a szolgálati viszonyok elaprózódását, mert ugyanazon szövegeknek más és más lesz az értelmezési tartománya a Kttv., az Mt. vagy éppen a Hjt. esetében.

Ez az elaprózódás pedig tovább gyengíti mind a szakszervezeteket, mind a szektorális és ágazati szociális párbeszéd fórumokat, és ellehetetleníti a sztrájkjog gyakorlását. Persze a kollektív munkajogi jogintézmények gyengeségét nem lehet csak és kizárólag a szabályozási környezetre fogni. Láttuk ugyanis a svájci rendőrök példáján, hogy nem feltétlenül kellene külön jogszabályok ahhoz, hogy jogszerű keretek között gyakorolhassák a sztrájkjogot. Sokkal több tényező a dolog, mint hogy csak és kizárólag a szabályozásra fogjuk. Legalább ennyire fontos a hagyomány. Az a hagyomány, amelyből a kollektív munkajogi szabályozás táplálkozik. A forrását elsősorban az államszocialista modell jelenti, pedig a két világháború közötti fejlődés is szolgálhatna példaképp. Némileg a hagyománnyal függ össze a szakszervezetek helyzete. Egyrészt a szakszervezetek a közszolgálatban is jelentős változáson estek át, a korábbi politikai funkciójukat elvesztve nem tudták ugyanolyan hatékonyan szolgálni a létbiztonságot. Ezzel az értékvesztéssel járt együtt a tagság folyamatos csökkenése, és így a reprezentativitás csökkenése és a szakszervezetek jó részének alulfinanszírozottsága. A szakszervezetek támogatásának folyamatos csökkenése pedig rontja a szervezetek tárgyalási pozícióját. A szakszervezetek erejének folyamatos csökkenése mögött a közsférában még három dolog áll, egy általános tendencia és két szakmai dolog. Az általános tendencia, hogy a fiatal pályakezdő generáció számára a szakszervezetek láthatatlanok, aki pedig látja is őket, nem feltétlenül tud azonosulni az eszmékkel, mert a többség gondolkodása globális, és nem lokális. Ezek a dolgok elég súlyos következményekkel járhatnak a

szakszervezetek vonatkozásában. A szakszervezet vonzerejét a közszolgálatban az sem növeli, hogy a tényleges érdekvédelemre nem feltétlenül képes olyan szinten, mint egy gazdasági szektorban működő társa. Ennek az az oka, hogy a közszolgálat jelentős részében nem lehet kollektív szerződést kötni. Ergo a jobb munkafeltételeket alternatív fórumokon lehet elérni, és van, amikor a szakszervezetek megkerülésével. A szakszervezeti jogosítványok leépítése azonban meghozta az eredményét, hiszen a négyévenkénti mérésen egyre kevesebb a belépni szándékozó munkavállaló. A szakszervezetek helyzetét a karok szerepvállalása is nehezíti. Mindamellett, hogy a Szociális Charta rendelkezéseibe is ütközik ezek léte a kötelező tagsággal, az ingyenesség okán a tisztviselők párhuzamosan már nem lépnek be olyan szervezetbe, amiért fizetni is kell, főleg, ha az nem nyújt megfelelő szolgáltatást. Hozzá kell tennünk, hogy a korábbiakban felvázolt diagramokból kitűnik az is, hogy a köztisztviselők az MKK-t sem tartják hatékony szervnek. Mindezekhez kapcsolódóan beszélhetünk arról, hogy a tagok számarányához képest rengeteg szakszervezet működik. Véleményünk szerint érdemes lenne figyelembe vennünk a holland szabályozást, amely korlátozza a szakszervezetek számát az ágazati tárgyalásokban, bár azt is hozzá kell tenni, hogy ehhez működő mezoszintű szociális párbeszéd fórumokra lenne szükség.

Ha már szóltunk a hatékonyságról, szeretnénk továbbfejteni ezt a gondolati fonalat. A munkaügyi kapcsolatok területén találkozunk egymással a jogkövetkezmény nélküli jogalkotás és a markáns állami szerepvállalás. Az utóbbi időszakban az állami szerepvállalás egyre jelentősebb lett. Ennek egyik következménye az átalakított szektoriális fórumrendszer. A jogi szabályok mentén azonban a szektoriális párbeszéd fórumok sokszor nem működnek hatékonyan, hiszen egymáshoz képest elszigetelten működnek. Ebben az esetben a kevesebb lenne a több, ha lennének átfedések és olyan általános fórumok, ahol a foglalkoztatási kérdések a gazdasági és állami szektorra is egységesen megtárgyalhatók. Szokás emlegetni, hogy nincsen az OÉT-hez hasonló fórum a mai palettán. Ezzel maximálisan egyetértünk, és szükségesnek tartjuk, hogy ismételten legyen valamilyen formában egy egységes fórum. Azért is fontos ez, mivel itt már nemcsak szakmai kérdésekről, hanem szakpolitikai és sokszor politikai kérdésekről is szó van. Ugyan nem új keletű ötlet, de szorgalmaznánk egy, az NGTT-nél hatékonyabb fórumot. Ez a fórum részben létezik is VKF néven, de a közszolgálat problémáival nem hajlandó foglalkozni.

A közszolgálat munkaügyi kapcsolatain terén az egyik legjelentősebb tényező az, hogy az amúgy sem erős munkaügyi kapcsolatok rendszere az Mt. szabályaihoz képest is korlátozott. Olyan esetekben nem lehet alkalmazni, amikor pedig meglátásunk szerint szükséges lenne. Személy szerint ilyennek tartjuk a most aktuális és fokozatosan kiterjesztett illetménytábla esetében legalább a konzultáció biztosításának a lehetőségét. Az illetménytábla működése egy dolgot állandósít a tisztviselők életében: a bizonytalanságot. Az adott évi illetményt mindig az előző évi teljesítményértékelés befolyásolja, ez pedig a közszolgálat egyik alapvető ismervét szünteti meg, ami nem más, mint a karrier elve. Ebben az esetben lehetne szerepe akár a kollektív tárgyalások vagy szerződések lehetőségének a közszolgálatban. A magunk részéről megengedőbbek vagyunk a szakma többi részéhez képest ebben a kérdésben, de azt is látjuk, hogy a közszol-

gálati jogviszonyok sajátosságából adódóan nem lenne sikertörténet. Onnantól kezdve ugyanis, hogy a közszolgálati jogviszonyokat vizsgálat tárgyává tettük, van egy állandó tényező, amely folyamatosan érezteti a hatását. Ez pedig nem más, mint a közszolgálati jogviszony természete. A közszolgálati jogviszony egy, a munkajognál is erősebben strukturált alá-fölé rendeltségen alapuló jogviszony, melyben az állam és az önkormányzat a foglalkoztató. Ez a tényező általános korlátozást vonz magával. A jogalkotó egyre inkább a közjogi meghatározottságot hirdeti, a kinevezésben rejlő relatív kétoldalúság ellenére. Ebből kerekedik az a furcsa rendszer, amelyben a munkajogból kölcsönzött kollektív munkajogi jogintézményeket próbálják integrálni egy olyan rendszerbe, mely nem a szerződéses jogviszonyokon alapszik. Mivel a közszolgálat nem szerződéses alapú jogviszony, ez is akadály a egyes jogintézmények hatékony alkalmazásának. Külföldi példákon keresztül láttuk azonban, hogy a közszolgálat elképzelhető némileg magánjogi aspektusból is, mint ahogy a dán pedagógusok esete is mutatta. Véleményünk szerint azonban a munkaügyi kapcsolatoknak nem csak az NPM rendszerekben kellene jól működni. A jogalkotónak azt kellene ugyanis látnia, hogy a közszolgálati jogviszony sajátos foglalkoztatotti jogviszony, amelyben igenis el kell ismerni a közszolgálati alkalmazottak munkához való jogát. A munkához való jog elismerése pedig történhetne a munkaügyi kapcsolatok megfelelő szintű alkalmazásán. Attól, hogy valaki az állami szektor alkalmazottja, el kell ismerni, hogy kiállhat a foglalkoztatással kapcsolatos jogaiért, nem feltétlenül a gazdasági szektor munkavállalóival azonos módon, de az arányosságot szem előtt tartva. Éppen ezért érezzük sokszor a költségvetésre való hivatkozást demagógiának a közszolgálati bértárgyalások esetében. Itt nem arról van szó, hogy ne tartanánk fontosnak a költségvetési fegyelmet, de azt is figyelembe kell venni, hogy az állam előbb vagy utóbb rákényszerülhet a bérek emelésére, ugyanis egyfajta versenyhelyzetben van a piac szereplőivel, akik képesek elszívni a munkaerőt. A munkaerő elszívásának hatásai alatt olyan mértékű fluktuációt értünk, amely veszélyeztetné az állam minimális működését, a szolgáltatóvállalókra ugyanis az államnak foglalkoztatási formától függetlenül szüksége van.

Kutatásunk során arra jutottunk, hogy a közszolgálati szektorban igenis szükséges a munkaügyi kapcsolatok szabályozása, ezek fejlesztése és a hatékonyság növelése. A hatékonyság növelésének egyik eszköze lehetne a szociális párbeszéd szerepének erősítése és a jelenlegi fórumrendszer újragondolása. Alapvető kérdés, hogy a jogalkotó az egységességben vagy a szektorális szabályozásban látja-e jövőt, de mindenképpen szükséges lenne egy általános makroszintű szociális párbeszéd fórum és egy hatékonyabb mezoszintű szabályozás is. Ezzel párhuzamosan érdemes lenne a szakszervezeteknek azon tevékenykedni a szakszervezeti szektorban is, hogy újrapozícionálják magukat, és legyenek láthatók a pályakezdők számára is. Szükség lenne a szakszervezeti jogosítványok erősítésére és –bizonyos keretek között – akár a kollektív tárgyalások lehetőségének a kibővítése is. A sztrájkszabályok esetében új megállapodás szükségeltetik az állam és a szakszervezetek között, valamint figyelembe kellene venni a nemzetközi szabályokat is.

8. RESUME

The history of labour relations is a rapidly changing and evolving area of a relationship between the employee and the employer. The evolution of these relations systems was an important means of emancipating workers. The development of labour relations and the increasing penetration of labour relations have helped workers to take the labour and employment-related guarantees today as natural and self-evident. The progress made in applying labour relations is part of a long process. This is not just about bargaining processes and compromises, but about changes that are perfectly matched to the widespread use of second-generation generic rights.

However, the context of freedom must be examined not only through the above filters. So far, the definition of labour relations and the related freedom conception has been formulated from the market point of view. However, we also need to look at the freedom to look at the aspect of the employment relationships that are not part of the economic relationship. From the point of view of labour law, this means that we must look at the public right of labour. Public law is part of our public law. The place and role of public service law in the legal system is at present also a matter of dispute between labour lawyers and public law professors. The reason for this is that we are talking about special employment relationships with a large number of public law items.

Exercising public authority may justify the state being given more power than a private worker. This is limited by the wider scope of authority and the institutional enforcement of labor relations. The extent to which we can talk - except for participation - will be analyzed in detail in the case of individual legal institutions.

9. IRODALOMJEGYZÉK

1. AJTAY-HORVÁTH Viola (2013): Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. *DIEIP*, VII. évf. 2. sz. 1.
2. ARATÓ Krisztina (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
3. ÁSVÁNYI Zsófia (2010): A szociális párbeszéd történelmi előzményei. In *Tudásmenedzsment*, 11. évf. 2. sz.
4. BÁBEL Balázs – KUNERT Annamária (2018): Új irányok a szakszervezeti tevékenységben? In *Új Egyenlőség*, 08. 12. Elérhető: <http://ujegyenloseg.hu/uj-iranyok-a-szakszervezeti-tevekenysegen/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 22.)
5. BANKÓ Zoltán – BENKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
6. BÉRCES et al (2018): *Kommentár a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
7. BERCUSSON, Brian (2009): *European Labour Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
8. BERKE Gyula (2014): *A kollektív szerződés a magyar munkajogban*. Pécs, Utilitates Bt.
9. BERKI Erzsébet (2013): A bérmeghatározás és érdekegyeztetés sajátosságai a közszférában. In FAZEKAS Károly – NEUMANn László szerk.: *Munkaerőpiaci Tükör 2013*. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-Tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofiti Kft.
10. BERKI Erzsébet et al. (2007): *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan – Zárótanulmány*. Budapest.
11. MÜLLER, Bernd (1988): *Arbeitsrecht im Öffentlichem Dienst*. München, Verlag Vahlen.
12. BORBÉLY Szilvia (2013): *Az ágazati párbeszéd nemzetközi és hazai helyzete és lehetőségei.*, TÁMOP-2.5.3.A-13/1-2013-0043 keretében megvalósult kutatási anyag. Elérhető. <http://www.mkksz.org.hu/html/main/2015/agazatiparbeszed.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
13. BOWEN, J. W (1937): Trade Unionism in the Civil Service. *Public Administration* Vol.15. No. 4.
14. *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, Working Paper 309, ILO, Geneva. Elérhető: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf (A letöltés dátuma 2018. 11. 15.)
15. DEAKIN, Simon (2016): The Contribution of Labour Law to Economic Development and Growth. In *Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper* No. 478, 3., Elérhető: https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp478.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

16. KAJTÁR, Edit – KUN, Attila (2014): Right to Strike: Hungary. In WAAS, Bernd ed.: *The right to strike*. Netherlands, Wolters Kluwer.
17. ELLGUTH, Peter – KOHAUT, Susanne (2011): Der Staat als Arbeitgeber: Wir unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft. *Industrielle Beziehungen*, Jg. 18. Blz. 1–2.
18. FALCH, Tolberg (2001): Collective bargaining in the public sector and the role of budget determination. *European Journal of Political Economy*, Vol. 17.
19. GAITENIDIS, Nikolaos: *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus*. Department of International and European Studies University of Macedonia, Greece.
20. General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service- Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations. Elérhető: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205518.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
21. GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.
22. GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor (2018): Effective international enforcement of employee rights? Challenging Hungarian ‘unorthodox’ laws. *European Labour Law Journal*, Vol. 9. No. 2.
23. HORVÁTH Árpád (1902): *Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből*. Dédes, Goldstein.
24. HORVÁTH István (1989): A közszolgálati munkajogviszony ma és holnap. In *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Tomus XXXI*.
25. HORVÁTH István (2008): *Párhuzamos közszolgálat*. Budapest, Saldo Kiadó Kft.
26. HORVÁTH István (2013): A közszféra munkajoga. In DUDÁS Katalin et al.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
27. HORVÁTH István (2014): A közszolgálat munkajoga. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
28. HORVÁTH István (2017): Munkaügyi kapcsolatok – szabályozási kérdőjelek egykor és manapság, *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2, 207
29. HROMADKA, Wolfgang – MASCHMANN, Frank (2017): *Arbeitsrecht Band 2 – Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten*. Berlin- Heidelberg, Springer.
30. JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, XII. évf. 1. sz.
31. JAKAB Nóra (2018): Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról. *Jogtudományi Közlöny* 73. évf. 4. sz. 182.
32. KÁRTYÁS Gábor (2013): Érdekképviselés, kollektív szerződés és részvételi jogok. In FERENCZ et. al.: *Munkajogi alapismeretek*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
33. KÁRTYÁS Gábor (2015): A Kttv. hatálya, a közszolgálati jogviszony alanyai. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

34. KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1991): A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbe vett új jogi szabályozás tükrében *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 10. sz.
35. KENDERES György (2017): A szakszervezeti jogok elemző bemutatása magyar és nemzetközi vonatkozásban. *Miskolci Jogi Szemle*, XII. évf. 2. klsz.
36. KENDERES György (2018): Szakszervezeti jogok. In LAMM Vanda szerk.: *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC.
37. Kenderes György – PRUGBERGER Tamás (2018): Az átfedések gyakorisága a magyar munka- és közszolgálati jogi szabályozásban és minimalizálásuk egy lehetséges módja In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére* Budapest, Dialóg Campus.
38. KISS et al. (2010): *A Munka Törvénykönyve hatása a gazdaság versenyképességére*. Tanulmány. Pécs, k. n.
39. KOVÁCS László (2001): Milyen jogi személy az állam? *Magyar Jog*, 48. évf. 7. sz.
40. KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
41. LADÓ Mária – TÓTH Ferenc (2003): *A munkaügyi kapcsolatok rendszere*. Budapest, Zsigmond Király Főiskola.
42. LADÓ Mária (2001): Európai munkáltatói és munkavállalói érdekképviselések. In KISS György szerk.: *Az Európai Unió munkajoga*. Budapest, Osiris Kiadó.
43. LINDER Viktória (2015.): *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
44. LUX Judit (2008): *A magyarországi szakszervezetek történetéből. Átdolgozott kiadás*. Budapest, Friedrich Ebert Alapítvány.
45. MANNING, A. (1987): Collective bargaining institutions and efficiency. *European Economic Review*, 31.
46. MARINKÁS György (2012): Az emberi jogok megjelenése és fejlődése az egyes alkotmányokban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX. évf. 1. sz.
47. MÉLYPATAKI Gábor (2018): A szakszervezetek szerepe és lehetősége a közszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás*, X. évf. 2. sz.
48. MORRIS, Gillian S. (2004): The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *The Future of Labour Law*. Liber Amicorum Bob Hepple, QC. Oxford, Hart Publishing.
49. NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában – A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. In BWP 2013/9.
50. National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance / International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013.

51. NÉMETH Edit – GRINDT, Rainer: Félúton a rezignáció és a felemelkedés között Aktuális események a magyar szakszervezeti mozgalomban. Elérhető: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14551.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
52. OLAJOS István – GONDA Éva (2013): A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira. Anyagmérnöki Tudományok. 2. évf. 1. sz.
53. PÁL et al. (2012): A munka törvénykönyvének magyarázata. Budapest, HVG-ORAC.
54. PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György (2015): Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog. Budapest, Wolters Kluwer.
55. PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekérvényesítés alakulása 2010 után. In Polgári Szemle, 13. évf. 4. sz.
56. PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda – SZŐLLŐS Andrea (2018): The Development of the Hungarian Labour and Public Service Laws After the Regime Change. Polgári Szemle, 14. évf. Special Issue.
57. PRUGBERGER Tamás (2006): Európai- és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. Budapest, Complex.
58. PRUGBERGER Tamás (2010): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerszerű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 5. sz.
59. RÁCZ Zoltán (2012): A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX. évf. 2. sz.
60. RÁCZ Zoltán (2016): A munkaügyi kapcsolatok régi és új dimenziói a közalkalmazotti szférában. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXIV. évf. 1. sz.
61. RÁCZ Zoltán (2016a): A szociális párbeszéd helyzete Magyarországon. In KÉKESI Tamás ed.: MultiScience - XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference. University of Miskolc, Hungary, 21-22 April 2016.
62. RADNAY József (2000): Munkajog. Budapest, Szent István Társulat.
63. SCHMITT, Carina (2011): Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen – Konvergenz im internationalen Vergleich? *Der moderne Staat*, Jg. 4. Blz. 1.
64. SÍPOS SZABÓ Zsanett (2012): A Magyar Kormánytisztviselői Kar. In HAZAFI Zoltán szerk.: A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata. Budapest, k. n.
65. Social Dialogue in Developing Countries - A Desk Study. In Norad Report, 2011/8.
66. SOÓS NÉ CSIKÓS Szilvia (2006): Kollektív tárgyalások és megállapodások. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó.
67. SZABÓ Imre (2018): Trade unions and the sovereign power of the state. A comparative analysis of employer offensives in the Danish and Irish public sectors. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 24. No. 2.

68. SZABÓ Imre Szilárd (2017): A magyar kollektív munkajog egyes jogértelmezési kérdéseiről. In Debreceni Jogi Műhely, XIV. évf. 3–4. sz. Elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2017/a_magyar_kollektiv_munkajog_egyes_jogertelmezési_kerdeseirol/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
69. SZILÁGYI János Ede (2010): A villamos energia piac szabályozása. In NAGY Zoltán – OLAJOS István – RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede szerk.: Környezetjog II. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből. Miskolc, Novotni Alapítvány.
70. ARMBRÜSTER, Tobias (2018): Streikrecht für Beamte vor Gericht - "Die Loyalität wird mit dem Streikrecht nicht aufgekündigt". Elérhető: http://www.deutschlandfunk.de/streikrecht-fuer-beamte-vor-gericht-die-loyalitaet-wird-mit.694.de.html?dram:article_id=408504 (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
71. TOMCSÁNYI Móric (2017): A magyar közigazgatás alapintézményei. Budapest, Dialóg Campus.
72. Trade Unions and the Law: Guidance for Colleges (2012), Association of Colleges Elérhető: <https://www.aoc.co.uk/sites/default/files/Trade%20Unions%20and%20the%20Law.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
73. WARNECK, Wiebke (2008): Streikregeln in der EU 27 und darüber hinaus - Ein vergleichender Überblick, Brüssel, ETUI-REHS aisbl.
74. WERRES, Stefan – BOEWE, Marius (2007): Beamtenrecht. DBB Verlag.

10. Ábrajegyzék

1. ábra: Belépési hajlandóság a tisztviselői jogviszonyokban	32
2. ábra: Tagság aránya a tisztviselői jogviszonyokban	32
3. ábra: Milyen mértékben vesznek részt a válaszadóink az MKK munkájában?	33
4. ábra Az MKK és a szakszervezetek hatékonyságának a megítélése	34

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-044-5 (PDF)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében készült el és jelent meg.