

MUNKA ÉS TÁRSADALMI IGAZSÁGOSSÁG

ÁRNYÉKJELENTÉS A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS MAGYAR SZABÁLYOZÁSÁRÓL

JAVASLATOK A 2022/2041/EU
IRÁNYELVBEN ELŐÍRT AKCIÓTERVHEZ

Szerkesztette: Gyulavári Tamás–Kártyás Gábor
2024. június



A kollektív szerződés magyar szabályozásáról szóló Árnyékjelentésben munkajogi kutatók javaslatokat tesznek a kollektív szerződéses lefedettség növeléséről szóló akciótervhez (2022/2041/EU irányelv).



Magyarországon a kollektív szerződések száma folyamatosan csökken, ma a munkavállalóknak csupán 18%-át érinti, csak munkahelyi szinten léteznek és a bérekről kb. felük rendelkezik.



Javaslataink az alábbiakra térnek ki: a kollektív szerződéskötés joga a magán-szférában és a közszférában, ágazati és országos szociális párbeszéd, szakszervezeti jogok és sztrájk.

Tartalom

ELŐSZÓ	4
A JELENTÉS RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA	5
I. RÉSZ: KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSI LEFEDETTSÉG: JELENLEGI HELYZET, TRENDEK, POTENCIÁLIS MUNKAJOGI ESZKÖZÖK	8
II. RÉSZ: A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSKÖTÉSI JOG	16
III. RÉSZ: KOLLEKTÍV ALKU A KÖZSZFÉRÁBAN	24
IV. RÉSZ: ÁGAZATI SZINTŰ KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK ÉS ORSZÁGOS SZINTŰ SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD	33
V. RÉSZ: SZAKSZERVEZETI JOGOK	39
VI. RÉSZ: SZTRÁJKJOG	46
A JELENTÉSBEN SZEREPLŐ JAVASLATOK ÖSSZEGZÉSE	56
1. SZÁMÚ MELLÉKLET	59
A SZERZŐKRŐL.....	60
IMPRESSZUM.....	61

ELŐSZÓ

A gyenge kollektív alku és az ebből következő alacsony kollektív szerződési lefedettség a magyar munkajog hagyományos strukturális problémája a rendszerváltás óta. Ebből eredően régóta foglalkoztat minket, hogy ennek milyen munkajogi és egyéb okai vannak, illetve miként lehetne ezen a munkajogi jogalkotás révén változtatni. Éppen ezért örültünk annak a lehetőségnek, hogy a Friedrich Ebert Stiftung Budapest Büro támogatásával most lehetőségünk nyílt ennek mélyreható tanulmányozására, amely támogatást ez úton is köszönünk.

A kollektív szerződés kiemelkedik a munkafeltételek meghatározására szolgáló megoldások közül. Mivel itt maguk az érintett felek állapotnak meg a betartandó keretéről, a szabályok a valós igényeiket tükrözik, amelyeket könnyebb betartani, és amelyek szükséges esetén rugalmasan meg is változathatók. A tárgyalások során a munkaviszonyban gyengébb fél, a munkavállalói oldal a szakszervezet közvetítésével vesz részt, ez biztosítja a kiegyensúlyozott alkut, ami tükrözi a munkavállalók akaratát is.

Ezek az előnyök a munkajoggal foglalkozók számára közismertek. Mégis, évtizedek óta megfigyelhető, hogy a társadalmi-gazdasági-jogi környezet folyamatos alakulása mellett is a magyar munkaerőpiacon a kollektív szerződések csekély jelentőségűek maradnak.

Hogyan lehetne több kollektív szerződésünk Magyarországon? Ez a kérdés évtizedek óta aktuális, amelyet most a megfelelő minimálbérékről szóló EU irányelv átvétele miatt is vizsgálni kell. Az uniós jog ugyanis akcióterv kidolgozására kötelezi azokat a tagállamokat, amelyekben 80% alatt van a kollektív szerződéses lefedettség.

Ez a kötelezettség a tagállamra vonatkozik, nem pedig a kutatói szférára vagy a szociális partnerekre. Mivel azonban a munkaügyi kormányzat 2024 első félévének végéig nem tett nyilvánosan is látható lépéseket ennek az akciótervnek a kidolgozására, a tanulmány szerzői arra vállalkoztak, hogy maguk világítsák át a magyar munkajogi környezet, és dolgozzanak ki javaslatokat a kollektív szerződéses lefedettség növeléséhez.

Ehhez a témában jártas szakértőket kértünk fel, hogy a legproblematisabb területeket konkrét javaslatok megfogalmazásával dolgozzák fel. 2024 tavaszán ezeket a tanulmányokat közzétettük, majd nyilvános online szakmai fórumokon vitattuk meg, amelyekre elsősorban a szociális partnerek képviselőit invitáltuk. Emellett minden értekezéshez felkértünk egy opponenst: Kun Attila, Hazafi Zoltán, Berke Gyula és Kiss György értékes észrevételekkel járultak hozzá a tanulmányok véglegesítéséhez.

A jelen Árnýékjelentés ennek a szakmai munkának az eredménye. Többször konkrét javaslattal szolgálunk ahhoz, hogy a munkajogi környezet ne akadályozza, hanem támogassa a kollektív alkut Magyarországon. Ezek némelyike bármikor megléphető, jogtechnikai módosítás, mások viszont a jelenlegi jogi háttér alapjait is érintő, nagy horderejű változtatást igényelnek.

Miközben kétségtelen, hogy a kollektív alku gyakorlati szerepe nem csak a munkajogi környezeten múlik, meggyőződésünk, hogy a jelentésünkben foglalt javaslatok megvalósításával sokat tehetnénk azért, hogy a kollektív szerződések előnyeit a magyar munkaerő-piacon is több munkavállaló és munkáltató élvezhesse.

Budapest, 2024. június

A szerkesztők

A JELENTÉS RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

A JELENTÉS CÉLJA

A 2022/2041 EU irányelv az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekéről szól. Az irányelv az alábbi összefüggésre világít rá: „(25) Azokban a tagállamokban, ahol magas a kollektív szerződéses lefedettség, általában kicsi az alacsony bérezésű munkavállalók aránya, és magasak a minimálbérek.” Vagyis egyértelmű összefüggés van a minimálbér és az átlagbér szintje, illetve a kollektív szerződéses lefedettség között.

Magyarországon a kollektív szerződéses lefedettség mindössze 18%, azaz nagyon messze vagyunk a 80%-os lefedettségtől. Az irányelv szerint az ilyen tagállamoknak „cselekvési tervet kell kidolgozniuk a kollektív tárgyalások előmozdítására a kollektív tárgyalások általi lefedettség arányának fokozatos növelése érdekében”.¹ Az akcióterv készítésének az a célja, hogy a magasabb kollektív szerződéses lefedettséggel az ország magasabb bérszínvonalat érjen el minél több munkavállaló számára, így minél kevesebb munkavállalót érintsen a dolgozói szegénység.

Személyes szakmai meggyőződésünk, hogy a kollektív szerződés intézménye a munkaerőpiac hasznos szabályozója, amely növeli az általános jólétet és erősíti a demokráciát. A jelenlegi magyar helyzettel azonban nem lehetünk elégedettek. Úgy látjuk, hogy a hazai kollektív munkajog átfogó felülvizsgálata halaszthatatlan. Ezt a munkát akkor is el kellene végezni, ha az irányelv nem kötelezné Magyarországot a kollektív szerződéseket támogató akcióterv elkészítésére.

Jelentésünk célja, hogy hozzájáruljon a magyar kollektív munkajogi szabályozás átfogó felülvizsgálatához. A tanulmány első részében a rendelkezésre álló adatok alapján bemutatjuk a kollektív szerződések számát és a trendeket. Ezen elemzés alapján konkrét javaslatokat teszünk az akadályok felszámolására, azzal, hogy egy ilyen természetű reform a szociális partnerek egyetértésével lehet eredményes.

A tanulmány nem terjed ki a kollektív szerződéses lefedettséget meghatározó összes tényezőre, így csak korlátozottan foglalkozunk azokkal a történelmi és társadalmi folyamatokkal, amelyek a jelenlegi helyzet kialakulásához vezettek. Elemzésünk elsősorban jogi szempontú, vagyis azokra a munkajogban alkalmazható megoldásokra koncentrál, amelyek elvezethetnek a lefedettség növeléséhez. A vizsgált témakörök az alábbiak: a kollektív szerződéskötési képesség; a közszférában fennálló jogi korlátok; az ágazati kollektív szerződések; a szakszervezeti jogok; valamint a sztrájkjog.

A JELENLEGI HELYZET

Sajnos nincs pontos tudásunk arról, hogy a kollektív szerződéses lefedettség mekkora. A rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján csak becsülhető, hogy a lefedettségi ráta 18% körül van. Ebből két feladat adódik. Az egyik az, hogy a 80% megközelítéséhez hatékony intézkedésekre volna szükség. A másik, amit egyébként az irányelv is előír, hogy ezeknek az intézkedéseknek a hatását nyomon kell követni, azaz ki kell alakítani egy olyan nyilvántartási rendszert, amiből a kollektív szerződésekre vonatkozó adatok naprakészen lehívhatóak.

Éppen ezért azt javasoljuk, hogy a KSH tegyen elérhetővé évente összehasonlítható, részletes adatokat a kollektív szerződések számáról és tartalmáról. Továbbá a KSH és az államigazgatási nyilvántartás adatai alapján évente készüljön kormányzati jelentés a kollektív szerződésekre vonatkozó adatokról, az aktuális problémákról és trendekről, valamint az ezekkel kapcsolatos kormányzati, jogalkotási feladatokról.

A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSKÖTÉSI JOG

A Munka Törvénykönyve (Mt.) a kollektív szerződés-kötési joggal kapcsolatosan merev szabályokat tartalmaz, amelyek a gyakorlatban ma már akadályozzák a kollektív szerződések megkötését. Ezek szerint a 10%-os tagsággal bíró szakszervezet köthet csak kollektív szerződést. Más mód kollektív szerződés kötésére nincs.

¹ 2022/2041 EU irányelv 4. cikk (2) bek.

A 10%-os szabály eleve kizárja a kisebb munkáltatókat a kollektív szerződéskötésből. A 10%-os szervezettség követelménye ráadásul a jelenlegi 7%-os, csökkenő szakszervezeti szervezettség mellett egyre magasabbnak tűnik. Mivel a kollektív szerződés a munkáltatónál mindenre hatályos, ezért fontos, hogy megfelelő reprezentativitása legyen a szakszervezetnek. Ahol nincs reprezentatív szakszervezet, ott a munkavállalók szavazása alapján lehetne kollektív szerződést kötni.

Jelenleg a reprezentatív (10%-os szervezettséggel rendelkező) szakszervezetek együtt köthetnek kollektív szerződést, azaz koalíciós kényszer van. Ez a szabály a gyakorlatban nem vált be. A kényszerű egyetértés követelménye akadályozza a szakszervezetek közötti együttműködést, amely meg is hiúsíthatja a kollektív szerződést. Ezért szükséges lenne a szakszervezetek közötti „erősorrend” szabályozása a taglétszám alapján. Az is kérdés, hogyan számítsuk a 10%-os szervezettséget. Ennek megállapításához hiteles tagnyilvántartás szükséges, és a munkáltatónál szakszervezeti szövetségként működő szakszervezetek taglétszámát össze kellene számítani.

A szabályozás arra sincs tekintettel, hogy a szakszervezet taglétszáma dinamikusan változhat. Ha egy szakszervezet eléri a 10%-os szervezettséget, akkor teljes joggal kellene belépnie a kötő felek közé. Ha viszont a szakszervezet elveszíti a reprezentativitását, akkor meg kellene szünnie a kollektív szerződéshez fűződő jogainak is.

Régi kérdés, mi teremti meg munkáltatói oldalon a kollektív szerződés kötésében való érdekeltséget. A jelenlegi Mt. mellett ilyen érdekeltségről nehéz beszélni, alig van ugyanis olyan tárgy, amelyet a munkáltató nem rendezhet kollektív szerződés nélkül, még hozzá meglehetősen tág határok között. Erodálja továbbá a kollektív szerződések szabályozó és munkavállalókat védő erejét az a tény, hogy az Mt. széles körben él az abszolút diszpozitivitás eszközével, azaz a törvényi főszabálytól a kollektív szerződésekben a munkavállalók hátrányára is el lehet térni. Ennek orvoslására bővíteni kellene a kollektív szerződés kizárólagos szabályozási tárgyköreit az egyoldalú munkáltatói szabályozás és a munkaszerződés rovására, átgondolva azt a kérdést is, mit lehessen munkahelyi és mit csak magasabb szintű kollektív szerződésben szabályozni.

A fentiekkel összefüggésben javasoljuk még megszüntetni a normatív üzemi megállapodást, amely a gyakorlatban nem pótolja a kollektív szerződést, és számos problémát vet fel.

A KOLLEKTÍV ALKU KORLÁTAI A KÖZSZFÉRÁBAN

A közszférában a kollektív alku erőteljesen korlátozott: csak a közalkalmazottak, a köznevelésben dolgozók és az Mt. hatálya alatt álló közintézmények (pl. egyetemek, közművelődési intézmények) számára áll rendelkezésre. Különös korlátozások vonatkoznak a köztulajdonban álló munkáltatókra.

A kollektív alku jogának kiterjesztése a közszférában jelentős mértékben növelné a kollektív szerződéses lefedettséget, valamint elengedhetetlen ahhoz is, hogy Magyarország megfeleljen az általa is ratifikált ILO Egyezményeknek, amelyek ilyen erős korlátozást nem engednek meg. Ezekben a szektorokban jelenleg a munkáltatói oldal is elveszíti a kollektív alkuhoz kötődő előnyöket, ami végső soron azzal jár, hogy a közszolgálat igénybe vevői alacsonyabb szolgáltatási nívóval kénytelenek szembesülni.

A kollektív szerződések kizárását egyedül a fegyveres és rendvédelmi szervek, és a bírói kar esetében tartjuk fenntarthatónak, míg az egyéb szektorokban (pl. igazságügyi alkalmazottak, köztulajdonban álló munkáltatók) csak a vezetők vonatkozásában. Minden más területen viszont javasoljuk a kollektív alku lehetővé tételét.

A kollektív szerződés szintje vonatkozásában centralizált tárgyalásokat és megállapodást javaslunk minden olyan területen, ahol az állami szervek szigorú hierarchikus rendszerben, közös humánpolitikai keretek mellett működnek, és ahol az egyes szervek nem élveznek érdemi anyagi önállóságot. Az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél és az önkormányzati igazgatásnál – tekintettel a munkáltatók relatív önállóságára – a decentralizált, helyi szintű alkut kellene biztosítani.

A kollektív alku tárgykörei kapcsán főszabály szerint nem az általános diszpozitivitást javasoljuk, hanem azt, hogy a kollektív megállapodások megkötésére a jogi szabályozás kógens jellege mellett kerülhessen sor. Az egyes jogállási törvényekben külön-külön kellene meghatározni, hogy melyek azok a szabályok, amelyekről a kollektív szerződés eltérhet. A kollektív alku teret kaphatna minden olyan kérdésnél, amit a jogszabály jelenleg a munkáltató egyoldalú mérlegelésére bíz, különösen a „sávós illetményrendszerek” pontosabb besorolási szempontjai kidolgozásánál. Célszerű lehet emellett a fegyelmi felelősség, a teljesítményértékelés, vagy az adható juttatások kapcsán is teret adni a kollektív szerződéseknek.

ÁGAZATI KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK ÉS ORSZÁGOS SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD

Szintén régi probléma, hogy az ágazati szintű szociális párbeszéd nem fejlődött ki, a kormányzati támogatással létrejött ágazati párbeszéd bizottságok (ÁPB) nem töltik be a szerepüket (bár 17 működik). Ennek az a következménye, hogy alig van ágazati kollektív szerződés, és ezek szabályozó szerepe is elhanyagolható.

Az ÁPB-eket szabályozó 2009. évi LXXIV. törvény bonyolult eljárásokat ír elő a szociális partnerek számára, és ezek nincsenek összhangban a később keletkezett Mt.-vel sem. Így a probléma megoldását a szabályozás átfogó átalakításával kellene kezdeni.

A szabályozás átalakítása során – az egyszerűsítés mellett – arra kellene koncentrálni, hogy a munkáltatói érdekkép-

viseleteket érdekeltté tegyük az ágazati kollektív szerződések megkötésében. Ennek módja, hogy minél több lényeges kérdés szabályozását kizárólagosan ágazati kollektív szerződésben tegyük lehetővé. Ilyenek lehetnek például az egy évnél hosszabb munkaidőkeret, az évi 300 órát meghaladó rendkívüli munkaidő elrendelése, a végkielégítés mértéke, illetve a munkavállaló kötelezettségsszegése esetén alkalmazható, arányos szankciók.

Ezzel párhuzamosan érdemes lenne átalakítani a garantált bérminimum intézményét, amely ma 730 ezer munkavállaló bérét határozza meg. Szerepét az ágazati bértarifamegállapodások, illetve az ágazati minimálbér-megállapodások vehetnék át. Ennek feltétele a kollektív szerződések kiterjesztési szabályainak felülvizsgálata, amelyeket ma lényegében nem alkalmazunk. Tekintettel arra, hogy a munkáltatói oldal szervezettsége is alacsony, a gazdasági kamarák kaphatnának kollektív szerződés-kötési jogot. Egy ilyen modellben tisztább „versenypiaci” viszonyok teremthetnének, és a munkavállalók is jobban járnának, különösen napjaink munkaerőhiányos munkaerőpiacán.

SZAKSZERVEZETI JOGOK

A szakszervezeti jogok minősége befolyásolja a szakszervezetek alkuerejét. Az Mt. jellemzően korlátozta a munkahelyi szinten működő szakszervezetek jogosultságait. Ennek ellenére azt sem állíthatjuk, hogy a megmaradt jogok kivétel nélkül „rendben vannak”, azokkal a funkciójuknak megfelelően lehet élni és a szakszervezetek élnek is.

A legtöbb szakszervezeti jogosítványt jogállás- és szektorsemleges lenne szükséges biztosítani a verseny- és a közszféra területén. A jelenlegi szélsőséges különbségek (közszféra-versenyszféra) nehezen indokolhatóak, és a közszolgáltatásban bizonyos megoldások sértik a nemzetközi munkajogi szabályokat is.

Vannak olyan jogok, amelyeket az Mt. az üzemi tanácshoz csoportosított át, amelynek indoklottsága kétséges, mivel azokkal az üzemi tanács nem tud élni.

A munkáltatók, illetve a közigazgatás számára kötelezővé kellene tenni a szakszervezetek megfelelő tájékoztatását és informálását, lehetővé téve ezzel a döntésekben való hatékony részvételüket.

A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme szűkült a hatályos Mt.-ben, és annak mértéke az önállónak minősülő telephelyen foglalkoztatottak számától függ. Az érdekképviselőhöz kapcsolódó feladatok mennyisége és a munkajogi védelem igénye viszont inkább a szakszervezet taglétszámától függ, mint a munkavállalók számától. A taglétszám megállapításához ugyanakkor szükséges a taglétszám igazolásának átalakítása.

A munkaidő-kedvezmény, és ezáltal a „függetlenített” tisztségviselők helyzetének újragondolása is elkerülhetetlen. A szakszervezet által foglalkoztatott tisztségviselők és szakértők bérköltségét állami (foglalkoztatási) „alpból” lehetne finanszírozni, munkáltatói, munkavállalói és kiegészítő állami befizetésekből. Indokolt a szakszervezetek normatív támogatási rendszerének kidolgozása is. Amint a pártok is részesülnek a központi költségvetésből támogatásban, úgy a szakszervezetek számára is hasonló elvi alapon indokolható a normatív támogatás.

A szakszervezetek képviseleti joga kapcsán javasoljuk a közérdekű igényérvényesítés szabályozását. A szakszervezet a munkáltatóval szemben közérdekű keresetet vagy közigazgatási (foglalkoztatás-felügyeleti) hatósági eljárást indíthatna meghatározott szabályok megsértése miatt. Ezzel együtt indokolt a munkaügyi ellenőrzési tárgykörök kibővítése is az érdekképviselési jogokkal.

SZTRÁJKJOG

A sztrájk szabályozás ne akadályozza, hanem segítse elő a kollektív megállapodások létrejöttét.

A szabályozás nagyvonalúan kezeli a definíciókat, ezért rögzíteni kellene az olyan alapfogalmakat, mint a sztrájk, kollektív vita vagy megállapodás. A fogalmi tisztázásra elsősorban a jogellenes sztrájkok megakadályozása miatt van szükség.

Javasoljuk azoknak a munkavállalói csoportoknak is a sztrájkjog megadását, amelyekre a kollektív tárgyalások jogát is ki kellene terjeszteni, így a fegyveres és rendvédelmi szervek civil alkalmazottaira, és az egészségügyben dolgozókra. Hatékony vitarendezési eljárásokat kellene bevezetni azokon a területeken, ahol nincs sztrájkjog.

A még elégséges szolgáltatás bírói úton történő megállapítása számos kérdést vet fel. A törvényi és megállapodásos megoldás mellett a végső ajánlat módszerét alkalmazó döntőbíráskodás oldhatná meg a problémát. Egyrészt ezzel meg lehetne akadályozni, hogy a még elégséges szolgáltatás megállapítása során mellőzzék a szakmai/technológiai szempontokat, vagy túlzó mértéket állapítsanak meg. Másrészt az is elkerülhető, hogy az eljárás jogtechnikai nehézségei megghiúsítsák a sztrájkot.

Végül rendezni kell a sztrájk megállapodás jogi státusát, amelyre ma nincs szabály. Ez a megállapodás a kollektív szerződéssel egy tekintet alá eső nyilatkozat lehetne, amely bíróságon kereshető, és amelyre vonatkozik a békekötelelem.

I. RÉSZ

KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSI LEFEDETTSÉG: JELENLEGI HELYZET, TRENDEK, POTENCIÁLIS MUNKAJOGI ESZKÖZÖK

Berki Erzsébet – Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor

Az első részben a kollektív szerződések jelenlegi számát, azok alakulásának trendjét vizsgáljuk a rendelkezésre álló adatok tükrében, valamint javaslatokat teszünk az adatgyűjtés javítására. Ezt követően a kollektív szerződésekre vonatkozó munkajogi szabályok reformjának indokait és azok általunk javasolt területeit ismertetjük.

1. A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ ADATOK PROBLÉMÁJA

A kollektív szerződések vizsgálatához két adatforrás áll rendelkezésre. Az egyik a KSH munkaerőfelmérése, amely időről időre reprezentatív mintán méri fel a szakszervezeti szervezettséget és a kollektív szerződések helyzetét. A másik, a Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszer (a továbbiakban MKIR), amely a kollektív szerződéseket nyilvános adatbázis formájában tartja nyilván.² Az alábbiakban először ezeknek az adatgyűjtéseknek a sajátosságait és hiányosságait elemezzük.

1.1. A KSH adatai

A munkaerőfelmérés adatainak értékeléséhez tudni kell, hogy a KSH a munkavállalók reprezentatív mintáján végzi az adatfelvételt, amelyet azután az egész nemzetgazdaságra kivetít. Miután a munkavállalókat kérdezik, az eredmény nem a kollektív szerződések száma, hanem azoknak a munkavállalóknak a száma és aránya, akik szerint van (nincs, illetve nem tudja, hogy van vagy nincs) a munkahelyükön kollektív szerződés. Ez a mutatószám sokkal inkább a lefedettség mutatójának felel meg, amelyet a kollektív szerződés hatálya alatt dolgozók és az összes munkavállaló létszámának hányadosából nyerhetünk (szűkített lefedettség mutató esetén a nevezőben csak azok létszáma szerepel, akik rendelkeznek kollektív szerződés-kötési joggal). A KSH adatai csak korlátozottan hason-

líthatóak össze elég hosszú időtávon, mivel az egyes felmérésekben eltérnek a kérdések és a közölt adatok aggregáltsági szintje is.

A KSH felmérése keveset árul el arról, miről szólnak a kollektív szerződések. Azt a kérdést azonban rendszerint feltették, hogy a kollektív szerződés befolyásolja-e a béreket. Sajnos a 2009. évi munkaerőfelmérés adatai időközben eltűntek a KSH honlapjáról, a TEÁOR változása miatt az adatok csak korlátozottan összehasonlíthatók, illetve 2020-ra nem közöltek részletes adatokat.

1.2. MKIR: a nyilvántartás problémái

A Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszer (MKIR) része a kollektív szerződések nyilvántartása, amely a kollektív szerződések bejelentésének és nyilvántartásának részletes szabályairól szóló 2/2004. (I. 15.) FMM rendelet alapján benyújtott adatokat tartalmazza, illetve dolgozza fel. Eszerint a kötő felek kötelesek bejelenteni a kollektív szerződés megkötését, módosítását, felmondását és hatályának megszűnését.

Az MKIR nyilvántartás a létrehozása óta hordoz magával néhány olyan problémát, aminek a megoldása bizonyára nem lehetetlen, de úgy tűnik, soha nem volt komoly szándék arra, hogy olyan rendszer jöjjön létre, amely ezeket a problémákat nem termeli újjá.³ A főbb problémák a következők:

- A rendelet szerint a szerződések módosítását és megszűnését is be kell jelenteni, ez azonban sokszor nem történik meg. Így a rendszerben olyan nem hatályos kollektív szerződések is vannak, amelyek hatályosnak látszanak. Ha a kollektív szerződés a munkáltató megszűnése miatt szűnik meg, a bejelentésre kötelezett is „eltűnik”.

² Lásd a kollektív szerződések bejelentésének és nyilvántartásának részletes szabályairól szóló 2/2004. (I. 15.) FMM rendeletet.

³ Berki Erzsébet – Neumann László: *A Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszer szakmai követelményrendszere*. Kézirat. 2014. 72.

- A bejelentéskor megjelölt létszámadatok (hány főre terjed ki a kollektív szerződés hatálya) nem, vagy csak igen ritkán frissülnek, így a lefedettségi adatokat, amelyek ebből keletkeznek, csak közelítő adatnak tekinthetjük.
- A lefedettségi táblák szakágazati bontásban jelennek meg, ezekből nem lehet előállítani magasabb szintű aggregált adatot. Ennek következtében a lekérhető táblázatoknak egyes esetekben nincs „összesen” sora.
- Nincs összhang a lefedettségi táblákban szereplő adatok és a listázható kollektív szerződések darabszáma – és ennél fogva a kollektív szerződés hatálya alatt foglalkoztatottak száma – között, az eltéréseket látható tényezőkkel nem lehet megmagyarázni.
- A rendszer működési problémái mellett gondot okoz, hogy csak a kiterjesztett kollektív szerződéseket lehet itt elolvasni, a többi kollektív szerződést, ha beküldték a kötő felek, csak a helyszínen lehetne tanulmányozni.

Az adatkezelő is érzekelte ezeket a problémákat, ennél fogva jelenleg⁴ folyik az adatok tisztítása. A tisztítás azért vesz igénybe hosszabb időt, mert az adatgazdák a kollektív szerződést kötő felek, azaz a kezelőnek nincs joga egyszerűen kihúzni a hatályosak közül azokat a kollektív szerződéseket, amelyekről más forrásból lehet tudni, hogy már nincsenek hatályban. Ennek következtében az alábbi adatokat azzal a toleranciával kell kezelni, hogy ezek a regisztrációban szereplő kollektív szerződések adatai, amelyek a valósággal a fentiek miatt nem esnek egybe.⁵

Mindezek alapján azt javasoljuk, hogy a kormányzat orvosolja az MKIR adatbázis fenti hiányosságait, és teremtsen meg, illetve folyamatosan tartsa karban a kollektív szerződések megbízható, naprakész nyilvántartását, amely alapja lehet a részletes, pontos statisztikai adatbázisnak. Továbbá azt javasoljuk, hogy a KSH évente, összehasonlítható, részletes adatokat tegyen elérhetővé a kollektív szerződések számára és tartalmára vonatkozóan. A KSH és az MKIR adatai alapján javasoljuk, hogy évente készüljön kormányzati jelentés a kollektív szerződésekre vonatkozó adatokról, az aktuális problémákról és trendekről, valamint az ezekkel kapcsolatos kormányzati, jogalkotási feladatokról.

2. KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSES LEFEDETTSÉG A MAGÁNSZFÉRÁBAN: A JELENLEGI HELYZET ÉS A TRENDK

A kollektív szerződéses lefedettség az európai OECD országok átlagában enyhe csökkenést mutat, emögött azonban igen jelentős eltérések húzódnak meg. Az adatok alapján Magyarországot abba az országcsoportba lehet sorolni, ahol a kollektív szerződésekkel történő szabályozás kevésbé jelentős. A hozzánk hasonló országok csoportja általában is kevésbé fejlett gazdasággal rendelkezik, nagyobb részük volt szocialista ország (1. táblázat).

Magyarországon a KSH szerint 2004-ben még minden negyedik munkavállaló válaszolta azt, hogy kollektív szerződés hatálya alatt dolgozik, 2009-ben és 2015-ben már csak minden ötödik. Feltűnő, hogy az utóbbi két időpont között hatályba lépett Mt. milyen ellentmondásos hatással volt a kollektív szerződésekre: egyes ágazatokban az igennel válaszoló munkavállalók aránya annak ellenére jelentősen csökkent, hogy a bevezetéshez kapcsolódó átmeneti törvény lényegében érintetlenül hagyta a régi kollektív szerződéseket. Másutt viszont – elsősorban az információ, kommunikáció, a pénzügyi tevékenység ágazatokban – jelentősen nőtt az igennel válaszolók aránya. Ezek azonban kisebb létszámot foglalkoztató ágazatok, a népesebb ágazatokban, mint az ipar, az oktatás és az egészségügy enyhe csökkenést tapasztalunk (2. táblázat).

Összességében a 20,6%-os arányt alacsonynak értékelhetjük, a kollektív szerződéses szabályozásra az Mt. által adott lehetőségeket a munkáltatók és a szakszervezetek kevésbé tudták kihasználni. 2020-ra az igennel válaszolók aránya tovább csökkent. Erre az évre azonban a KSH már csak szektorok szerinti bontást közölt. Ebből az derül ki, hogy a mezőgazdaságban változatlan a gyors csökkenés, az iparban csak enyhe csökkenés tapasztalható, míg a szolgáltatási szektor kicsivel az átlag felett maradt (3. táblázat).

Az MKIR szerint az egymunkáltatós kollektív szerződések száma ezer darab körül ingadozik. Mint látható, az Mt. bevezetése után néhány év késéssel mintegy ötven darabbal nőtt a számuk, 2019 után pedig ismét egy csökkenő tendenciát láthatunk. A kollektív szerződések hatálya alatt foglalkoztatottak számában hasonló tendenciát tapasztalunk, kivéve a 2022. évi létszámot, amely 43 ezer fővel magasabb, mint a 2019. évi, összesen 440 ezer fő. Ez egyrészt arra utal, hogy a nagyobb cégek felé tolódik el a kollektív szerződés-kötés, másrészt arra, hogy a szakszervezetek jelentős része marad ki a kollektív szerződéses szabályozás lehetőségéből, miután a 300 ezerre becsült szakszervezeti tagsághoz képest a 440 ezer fős lefedettség elég alacsony arány (4. táblázat).

A többmunkáltatós kollektív szerződések száma a versenyszférában 2022-ben 64 darab, ezek összesen 3589 munkáltatót és 190,3 ezer munkavállalót fednek le (5. táblázat).

⁴ Az itt közölt adatok letöltése 2022 októberében történt.

⁵ A Munkaerőpiaci Tükör statisztikai blokkja rendszeresen használta a kollektív szerződés nyilvántartást, amelyet speciális adattisztítás után kapott meg az MKIR működtetőjétől. Ezek az adatok 2019-ig állnak rendelkezésre. Mivel évre nem lehet az adatbázisban keresni, csak aktuális időpontra, 2019-ig ezeket az adatokat használjuk, a 2022. november 1-i adatokat közvetlenül az adatbázisból kérdeztük le. Ld.: https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2022/01/mt_2020_hun_303-388.pdf és <http://mkir.gov.hu/#>

1. táblázat

Becsült kollektív szerződéses lefedettség az európai OECD országokban (szűkített lefedettségi mutató)

Ország/Év	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausztria	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0
Belgium	96,0	96,0	96,0	96,0	96,0	96,0	96,0	96,0	96,0	96,0
Csehország	36,0	36,9	36,7	36,4	34,3	34,2	32,9	33,6	34,2	34,7
Dánia	..	83,0	83,7	..	..	83,1	..	..	82,0	..
Észtország	15,7	..	..	..	14,1	..	..	..	6,1	..
Finnország	..	..	..	..	91,9	..	..	88,8	..	..
Franciaország	98,0	..	..	98,0	..	98,0	..	..	98,0	..
Németország	59,8	58,9	58,3	57,6	57,8	56,8	56,0	55,0	54,0	..
Görögország	100,0	100,0	51,5	37,3	29,2	21,3	14,3	14,2	..	..
Magyar-ország	27,3	26,4	26,9	25,5	25,4	28,3	28,1	23,3	21,1	21,8
Olaszország	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Litvánia	10,9	10,4	9,6	9,0	8,7	8,5	8,3	8,3	7,6	7,9
Lettország	32,9	..	..	..	32,4	..	..	..	27,1	..
Luxembourg	58,4	..	..	..	56,8	..	..	..	56,9	..
Hollandia	90,6	87,2	85,1	85,7	85,9	79,4	79,3	77,1	76,7	75,6
Norvégia	..	..	71,0	73,0	72,0	..	70,0	69,0	..	..
Lengyel-ország	18,6	18,1	17,7	..	..	17,3	..	..	..	13,4
Portugália	77,8	78,1	75,5	76,5	74,0	73,7	74,1	73,1	73,6	..
Szlovákia	..	35,0	..	..	..	24,4	..	..	..	..
Szlovénia	70,0	..	..	65,4	69,2	67,5	70,9	78,6	..	..
Spanyol-ország	79,4	79,8	80,1	84,6	83,4	79,6	80,8	78,9	80,1	..
Svédország	88,7	88,3	88,8	88,4	88,6	88,7	88,6	87,7	88,0	..
Svájc	..	..	44,8	..	44,6	..	45,1	..	45,0	..
UK	30,9	31,2	29,3	29,5	27,5	27,9	26,3	26,0	26,0	26,9
OECD összesen	34,8	34,6	33,5	33,4	33,1	32,7	32,4	32,2	32,1	32,1

Forrás: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC> (letöltve: 2023.08.31)

A több munkáltatóra kiterjedő kollektív szerződések (amelyek lehetnek többmunkáltatós és munkáltatói érdekképviselet által kötött szerződések) állománya meglepően stabilnak tűnik az évtized folyamán, 2022-ben azonban jelentős csökkenést látunk. Ez részben szintén az adattisztítás eredménye, részben esetleg megszűnt a kötő szakszervezet, vagy a kollektív szerződést felmondták. Ezek közül a legnagyobb veszteség a magánbiztonsági ágazati kollektív szerződés, amely valamelyest rendezhetné az ágazatban tapasztalható munkaügyi anomáliákat.

3. KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSES LEFEDETTSÉG A KÖZSZFÉRÁBAN: A JELENLEGI HELYZET ÉS A TRENDEK

A 2010 óta végbement jogszabályi változások egyes esetekben törölték a kollektív szerződéseket, így megszűntek a kollektív szerződések a belügyi ágazatban, amikor létrejött a rendvédelmi alkalmazotti jogviszony, a honvédelemben a honvédségi alkalmazotti jogviszony, az egészségügyben az egészségügyi szolgálati jogviszony. Ennek következtében a rendvédelmi és a honvédelmi ágazat-

ban, illetve a közigazgatásban, valamint az egészségügyben ott is megszűnt a kollektív szerződés-kötési jog, ahol eddig még élhettek ezzel a szakszervezetek és a munkáltatók. Megszűntek kollektív szerződések akkor is, amikor nagyobb alkalmazotti csoportokat jogviszonyváltásra kényszerítettek – zömmel a Kjt. hatálya alól az Mt. hatálya alá kerültek és új státusukban köthetnek új kollektív szerződést (például szakképzés, közgyűjteményi ágazat).⁶ Ilyen körülmények között a szakszervezeti szervezettség, illetve a kollektív szerződések számának csökkenése akkor is bekövetkezett volna, ha minden más tényező változatlan marad (6. táblázat).

⁶ A Kjt. hatályának szűküléséhez összefoglalóként lásd: Horváth István – Kartyás Gábor: Láttelet: Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. *Munkajog*, 2021/1. 1–3.

2. táblázat

Azon munkavállalók aránya, akik szerint munkahelyükön van érvényes kollektív szerződés (2004–2015, %)

	Nemzetgazdasági ág	2004	2009	2015
A	Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat	12,3	8,6	4,8
B	Bányászat, kőfejtés	40,4	27,3	29,6
C	Feldolgozóipar	23,7	20,7	20,2
D	Villamosenergia, gáz, gőzellátás, légkondicionálás	47,2	49,8	45,0
E	Vízellátás; szennyvíz gyűjtése, kezelése, hulladékgazdálkodás, szennyződésmesítés	36,8	33,4	27,7
F	Építőipar	6,1	4,8	6,0
G	Kereskedelem, gépjárműjavítás	9,2	6,5	9,1
H	Szállítás, raktározás	46,9	42,7	36,7
I	Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás	8,4	4,6	4,8
J	Információ, kommunikáció	25,0	10,3	16,9
K	Pénzügyi, biztosítási tevékenység	24,3	16,4	20,5
L	Ingatlanügyletek	12,4	9,4	11,0
M	Szakmai, tudományos, műszaki tevékenység	13,9	8,5	10,3
N	Adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenység	16,4	8,6	11,8
O	Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás	32,7	30,0	26,9
P	Oktatás	43,5	38,4	38,9
Q	Humánegészségügyi, szociális ellátás	39,8	35,1	33,5
R	Művészet, szórakoztatás, szabadidő	19,9	20,3	21,5
S	Egyéb szolgáltatás	18,6	5,8	7,8
	Összesen	25,2	20,6	20,6

Forrás: KSH

3. táblázat

Azon munkavállalók aránya, akik szerint munkahelyükön van érvényes kollektív szerződés 2020-ban (%)

Nemzetgazdasági szektor	2020
Mezőgazdaság	3,3
Ipar	19,6
Szolgáltatás	18,8
Összesen	18,5

Forrás: KSH

4. táblázat

Egy munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések állománya a versenyszférában

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Szerződések száma	966	959	942	951	951	950	994	995	999	1011	989
Érintett létszám, fő	448 138	448 980	442 723	448 087	443 543	458 668	463 823	386 947	388 996	397 650	440 914

5. táblázat

Több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések állománya a versenyszférában

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Szerződések száma	82	81	81	83	83	83	84	84	83	84	64 (3589)
Érintett létszám, fő	221 627	202 005	204 585	173 614	219 050	299 487	313 044	266 212	230 938	229 477	190 342

6. táblázat

Egy intézményre kiterjedő hatályú kollektív szerződések állománya a költségvetési szektorban

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Szerződések száma	1751	1744	1735	1736	1734	798	800	804	819	820	1563
Érintett létszám, fő	224 651	222 136	261 401	260 388	259 797	301 430	312 055	270 583	167 583	193 695	239 558

7. táblázat

Az MKIR adatai az oktatásban (2022)

TEÁOR	Ágazat	Kollektív szerződés, db	Érintett létszám
8520	Alapfokú oktatás	557	33 825
8531	Általános középfokú oktatás	111	850
8532	Szakmai középfokú oktatás	165	14 966
8542	Felsőfokú oktatás	15	27 893
8559	M.n.s. egyéb oktatás	4	201
8560	Oktatást kiegészítő tevékenység	9	518
	Oktatás összesen	861	78 253

8. táblázat

Az MKIR adatai azokban az ágazatokban, ahol 2022-ben már nem lehet kollektív szerződés (2022)

TEÁOR	Ágazat	Kollektív szerződés, db	Érintett létszám
8610	Fekvőbeteg-ellátás	74	61 785
8621	Általános járóbeteg-ellátás	2	76
8622	Szakorvosi járóbeteg-ellátás	10	1 641
8690	Egyéb humán-egészségügyi ellátás	5	10 393
8422	Honvédelem	24	2 709
8424	Közbiztonság, közrend	20	10 840
8425	Tűzvédelem	1	228
	Összesen	136	87 672

9. táblázat

Több intézményre kiterjedő hatályú kollektív szerződések állománya a költségvetési szektorban

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Szerződések száma	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1 (3)
Érintett létszám, fő	..	320	0	0	0	0	0	0	55 979	56 612	n.a.

A költségvetési szektorban a valós kollektív szerződéses folyamatokat a nyilvántartás láthatóan nem követte. 2014-ről 2015-re feltehetően megtörtént a közoktatás kollektív szerződéseinek a kivezetése, viszont semmi nem indokolja, hogy 2019-ről 2022-re a kollektív szerződések száma közel a duplájára nőtt. Az alábbi két táblába a köztudomású változásokhoz kapcsolódó adatokat gyűjtöttük le (7. táblázat).

A fenti 861 kollektív szerződés helyett, mint említettük, az állami közoktatásban 20, a tankerületek által kötött kollektív szerződés van. Az általuk foglalkoztatott létszámot nem lehet az adatbázisból leszűrni és nem tudjuk, hogy az Mt. hatálya alá „kiszervezett” szakképzésben és fel-

sőoktatásban hány új kollektív szerződés született, illetve az egyházi, alapítványi intézményekben mennyi volt/van. Az is kétséges, hogy a tankerületek létrehozása, illetve a munkáltatói jogkörök újraosztása a KLIK megszűnése után mennyire alapozza meg, hogy ezek a kollektív szerződések egymunkáltatós kollektív szerződésnek minősülnek.

Emellett egy sor ágazatban a jogállási törvények megszüntették a kollektív szerződést, amelyek még benne vannak a nyilvántartásban. Ezek adatait tartalmazza az alábbi táblázat. Az ott látható 136 kollektív szerződést és a hozzá tartozó létszámot egészében le lehet vonni a megfelelő adatokból. 977 (861-20+136) kollektív szerződés levonása után 486 kollektív szerződés marad. Ha a 2019-es adat-

10. táblázat

A kollektív munkajogi jogintézmények a gyakorlatban a KSH adatai alapján

Kérdés, év	Igen	Nem	Nem tudja	
Munkahelyén működik-e szakszervezet?	2015	25,1	62,4	12,5
	2020	23,6	65,5	10,9
Tagja-e szakszervezetnek?	2015	9,0	88,8	2,1
	2020	7,4	90,0	2,7
Munkahelyén működik-e üzemi (közalkalmazotti) tanács?	2015	17,9	63,5	18,5
	2020	16,4	64,9	18,6
Munkahelyén van-e érvényben kollektív szerződés?	2015	20,6	57,3	22,1
	2020	18,5	57,8	23,8

ból csak az egészségügyben kötött szerződések számát vonjuk le, akkor a 684 kollektív szerződés marad. A valós darabszám valahol e két szám között lehet, feltéve, hogy 2019 óta új kollektív szerződéseket is kötöttek (8. és 9. táblázat).

4. A MUNKAJOGI SZABÁLYOZÁS REFORMJÁNAK INDOKOLTSÁGA

A 2012. évi munkajog reform, és az ennek eredményeként elfogadott Munka Törvénykönyvének⁷ központi kérdése volt, miként emelhető a kollektív szerződések száma, és ez által a kollektív szerződéses lefedettség a magyar munkaerőpiacon. Abban ugyanis egyetértés van a magyar munkajogászok között, hogy a munka világának kollektív szerződésekkel történő szabályozása – akárcsak nemzetközi téren – Magyarországon is kívánatos, hiszen annak számos előnye van. A szűkösen rendelkezésünkre álló adatokból azonban az látszik, hogy a 2012. évi reform után, feltételezhetően legalább részben annak hatására, határozottan (tovább) csökkent a kollektív szerződéses lefedettség, az annak hatálya alá tartozó munkavállalók száma. A KSH 2015-ös és 2020-as munkaerő-felmérései⁸ szintén a kollektív munkajogi intézmények egyértelmű, általános leértékelődését, folyamatos erózióját mutatják (10. táblázat).

Mindezek miatt lényeges kérdésnek tartjuk annak részletes vizsgálatát, hogy mely régi-új munkajogi szabályok járulnak hozzá a gyenge, illetve csökkenő kollektív szerződéses lefedettséghez, és legfőképpen milyen változtatások szükségesek ennek a folyamatnak a megfordításához. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a kollektív szerződések számát nem csupán a munkajogi szabályok határozzák meg, hanem ahhoz számos jogon kívüli tényező is hozzájárul, azt alapvetően befolyásolva (a felek szervezettsége, tudása, anyagi lehetőségei, szervezeti struktúrája, gazdasági, politikai és szakpolitikai klíma stb.). Ebben az

árnyékjelentésben azonban kizárólag a munkajogi eszközökre koncentrálunk, figyelmen kívül hagyva ezúttal valamennyi jogon kívüli eszközt és vonatkozást.

A célunk tehát nem pusztán a problémák azonosítása és a jelenlegi szabályozás kritikája, hanem a potenciális kitérési pontokat is szeretnénk azonosítani. Tanulmányunknak különös célt és értelmet ad a minimálbérről szóló irányelv átvétele, amely szerint minden 80%-os lefedettség alatti tagállam, – így Magyarország – köteles cselekvési tervet készíteni a kollektív alku előmozdítására.⁹ Javasataink hasznosan járulhatnak hozzá egy ilyen akcióterv megvitatásához és kimunkálásához.

Ebben a kutatási keretben először azonosítjuk a kollektív szerződési lefedettség csökkenésére ható munkajogi szabályok körét. Az ezt követő részekben pedig részletesen kitérünk ezekre a tényezőkre, úgy mint a kollektív szerződéskötési képesség szabályai, a kollektív szerződéskötési jog korlátai a közzsférában, az ágazati kollektív szerződések speciális problémái, a szakszervezeti jogok, valamint a sztrájkjog biztosítása.

5. A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSI LEFEDETTSÉG NÖVELÉSÉNEK POTENCIÁLIS MUNKAJOGI ESZKÖZEI

Álláspontunk szerint fontos szabályozási cél a kollektív szerződések és a hatályuk alá tartozó munkavállalók számának, arányának növelése. A munkaviszonyok kollektív szerződéssel történő szabályozása ugyanis kívánatos, annak számos előnye miatt. Mindenekelőtt a kollektív szerződés kiegyenlíti a munkáltató és a munkavállaló közötti erőkülönbséget, javítja a munkakörülményeket, csökkenti a strukturális egyenlőtlenséget, gyorsan reagál a piaci változásokra, konkretizálja a szabályozást az adott munkáltatóra, ágazatra. Emellett a kollektív alku hozzájárul a profit igazságosabb elosztásához, és ez által a bérek

⁷ A reform az Mt. megalkotásával valósult meg.

⁸ 2015: https://www.ksh.hu/stadat_evkozi_9_1?lang=hu; 2020: https://www.ksh.hu/stadat_evkozi_9_18?lang=hu.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2041 irányelve (2022. október 19.) az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérrekről 4. cikk (2) bek. Az irányelvet 2024. november 15-ig kell átültetnie a tagállamoknak.

emelkedéséhez. Az ágazati kollektív szerződés kiegyenlíti az ágazaton belüli versenyfeltételeket, és különösen kiveszi a bért a munkáltatók közötti verseny tényezői közül.¹⁰ Ezek együttesen olyan előnyök, amelyek elérése érdekében érdemes erőfeszítést tenni.

Az alábbiakban abból a hipotézisből indulunk ki, hogy a kollektív szerződések számát részben a munkajogi szabályok befolyásolják, hiszen ezek határozzák meg a jogi lehetőségeket és körülményeket. Igyekszünk teljes körűen azonosítani a kollektív szerződéses lefedettségre ható munkajogi normákat, és a szükséges változtatások körét.

Így mindenekelőtt a kollektív szerződéskötési képesség szabályaiból derül ki, hogy ki köthet, vagy módosíthat kollektív szerződést. A szakszervezetek 10%-os reprezentativitási kritériuma tekintetében a szakszervezeti tagsági adatok alapján ítélt meg, hogy ez a küszöb a tagság zuhanása miatt nem válik-e alapvető akadályá. Ezzel szemben a koalíciós kényszer előírása a szervezett munkahelyeken jelenthet komoly korlátozást. Külön kitérünk a közsférára, mert a magyar szabályozás ezen a területen indokolatlanul szűkre szabja a kollektív munkajogi intézmények szerepét. Mindezek alapján tehát az a kérdésünk, miként lehetne lebontani az ésszerűtlen jogi akadályokat a kollektív szerződéskötési joggal kapcsolatban.

A kollektív szerződéskötési képességhez tartozik még az üzemi megállapodások normatív szerepe. A jogalkotó azért adott szabályozó szerepet az arra egyébként eredően nem való üzemi megállapodásoknak, hogy a szakszervezetek nélküli munkahelyeken is születhessenek kvázi kollektív szerződések. Ez a megoldás azonban komoly dogmatikai aggályokat vet fel. Itt a dilemma valójában az, hogy érdemes-e megtartani és újra gondolni (módosítani) a normatív üzemi megállapodás jogintézményét és munkajogi környezetét, vagy inkább meg kellene válni tőle.

A következő releváns kérdéskör a kollektív szerződés szabályozási szabadsága. A 2012-es reform abból indult ki, hogy a munkáltatókat az Mt.-től való szabad eltéréssel kell érdekeltté tenni a kollektív szerződéskötésben. Az Európában egyedülálló szabályozási szabadság¹¹ ellenére csökkent a kollektív szerződések száma, tehát a megoldást nem ebben az irányban kellene keresni. Véleményünk szerint az Mt. ugyanis széles körben egyoldalú munkáltatói jogokat biztosít, például a munkaidő szabályozásában, és a törvényi garanciák is kellően gyengék ahhoz, hogy a munkáltatók ne akarjanak további kedvezményeket elérni, ha azért költséges jogokat kell adni. Erre jó példa a Covid veszélyhelyzet, amelyre sehol nem kollektív szerződés-

sel reagáltak, az országos szintű érdekegyeztetések sem vezettek eredményekre, megállapodásokra,¹² a veszélyhelyzeti jogalkotás pedig egyes kérdésekben kifejezetten tiltotta a kollektív szerződéses eltérést.¹³

Így a munkáltatóknak a jelenlegi szabályozási környezetben nincs igazán szüksége kollektív szerződésre. Arra kevés esélyt látunk, hogy a jogalkotó szakítson a „szabad eltérés” koncepciójával. A kiutat így az jelentheti, hogy egyes egyoldalú munkáltatói jogosítványok helyett az adott kérdés csak kollektív szerződésben legyen szabályozható.

Az Mt. látványosan kerüli az ágazati kollektív szerződésről szóló különös szabályokat. Kérdés, hogy gond-e ez, és ha igen, mely szabályok volnának kívánatosak. A kollektív szerződések kiterjesztésének szabályai mellett a kollektív szerződések decentralizációját megengedő szabály szükségességét vitatjuk majd. A valódi kérdés az, hogy azonosítható-e egyáltalán kitérés pont az ágazati kollektív szerződésekénél, például azzal, hogy az Mt. meghatározza olyan tárgyköröket, amelyeket kizárólag ilyen jogforrásban lennének szabályozhatóak.

További releváns tényező a szakszervezeti jogok gyengítése az Mt. hatályba lépésével. Megkíséréljük azonosítani azokat a fontosabb változásokat, amelyek együttesen a szakszervezeti jogok érzékelhető csökkenését eredményezték. Gyengébb szakszervezetek kisebb tagsággal működnek, és kevésbé képesek kollektív szerződést kötni, a munkavállalókat szervezni és a munkáltatóval szemben erőteljesen érvényesíteni azok érdekeit. Éppen ezért a szakszervezeti jogok törvényi katalógusát is indokolt felülvizsgálni.

A szakszervezeti jogokkal szorosan összefügg a sztrájkjog korlátozása, amely alapvetően befolyásolja a szakszervezetek érdekvérvényesítő képességét, hiszen a hatékonyan érvényesíthető sztrájkjog nélkül nehezebb tárgyaló asztalhoz vinni a munkáltatót. Ezzel kapcsolatban kitérünk például a még elégséges szolgáltatás meghatározásával kapcsolatos dilemmára.

Az alábbi fejezetekben a fent röviden leírt kérdésköröket vizsgáljuk részletesen, elsőként a kollektív szerződéskötési képesség problematikáját.

¹⁰ Ezekről az előnyökről lásd részletesen: Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: Platform munkások kollektív alkuhoz való joga: miért és hogyan? In: Ábrahám Márta – Berke Gyula – Tálné Molnár Erika (szerk.): *Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Pázmány Press, Budapest 2022, 73–75.; Kovács Erika: A kollektív szerződés jogi természete. *Jura*, 2011/1., 77–78., 79..

¹¹ A témáról lásd részletesen: Gyulavári Tamás – Menegatti Emanuele (szerk.): *The Sources of Labour Law*. Kluwer Law International, The Hague, 2019.

¹² Szabó Imre Szilárd: Munkajogi elvi kérdések: a szociális párbeszéd és a kollektív szerződések mozgásteréről. *Glossa Iuridica* 2020/külön-szám, 157–160.

¹³ A koronavírus világvármány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. §.

A FEJEZETBEN SZEREPLŐ JAVASLATOK RÖVIDEN

A fejezetben a kollektív szerződésekre vonatkozó statisztikákkal kapcsolatban az alábbi javaslatokat fogalmaztuk meg:

- a kormányzat orvosolja az MKIR adatbázis hiányosságait, és teremtse meg, illetve folyamatosan tartsa karban a kollektív szerződések megbízható, naprakész nyilvántartását, amely alapja lehet a részletes, pontos statisztikai adatbázisnak.
- a KSH évente, összehasonlítható, részletes adatokat tegyen elérhetővé a kollektív szerződések számára és tartalmára vonatkozóan.
- a KSH és az MKIR adatai alapján évente készüljön kormányzati jelentés a kollektív szerződésekre vonatkozó adatokról, az aktuális problémákról és trendekről, valamint az ezekkel kapcsolatos kormányzati, jogalkotási feladatokról.

II. RÉSZ

A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSKÖTÉSI JOG

Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor

Ebben a részben a kollektív szerződéskötési jog szabályait és azok fejlesztésének lehetőségeit tekintjük át. Elsőként a reprezentativitási szabályt, ezt követően a normatív üzemi megállapodást, a koalíciós kényszert, az utóbb megszerzett reprezentativitást, és végül a kollektív szerződés szabályozó szerepét vizsgáljuk.

1. A 10%-OS REPRESENTATIVITÁSI SZABÁLY MEGFELELŐSÉGE

A szakszervezet nem alanyi jogon jogosult kollektív szerződést kötni. Tekintettel a kollektív szerződés szabályozási szerepére – az egyéni munkaviszony tartalmát alakító hatására –, csak az a szakszervezet jogosult a megállapodást megkötni, amely kellő felhatalmazottsággal bír a leendő megállapodás hatálya alá tartozó munkavállalók részéről. Ennek jogi meghatározása igen érzékeny kérdés, a szerződéskötő felek milyensége ugyanis meghatározza a kollektív szerződés minőségét is.¹⁴ El kell kerülni, hogy a szakszervezet már egy szűk munkavállalói csoport képviselőjében is jogosult legyen kollektív szerződést kötni, amely viszont a nem szervezett, vagy más szakszervezetben tag munkavállalókra is alkalmazandó lesz.¹⁵ Másfelől, a túl magasra állított követelmény mellett a munkahelyek/munkavállalók többsége kimaradhat a kollektív alku lehetőségéből, a szerződés megkötésére képes szakszervezet hiányában.

Az 1992. évi Mt. a kollektív szerződéskötéshez való jogosultságot az üzemi tanácsi választásokon elért szavazatszámhoz kötötte, az alábbi – viszonylag összetett – rendszert írva elő. A szakszervezet akkor köthetett kollektív szerződést, ha jelöltjei az üzemi tanács választáson a leadott szavazatok több mint felét megszerezték. Több – képviselővel rendelkező – szakszervezet esetén a limitet együttesen kellett teljesíteni. Ha a szakszervezeteknek nem sikerült megállapodni a kollektív szerződésről, akkor a legalább 10%-os szavazatarányt szerzett (reprezentatív)

szakszervezetek köthették meg a megállapodást, feltéve, ha e szakszervezetek jelöltjei összesen megszerezték a szavazatok több mint felét. Ilyenkor a nem reprezentatív szakszervezetek támogatása már nem volt szükséges a megállapodáshoz. Végül, ha a reprezentatív szakszervezetek sem értettek egyet a megállapodás támogatásáról, úgy a 65%-ot meghaladó szavazatarányt szerzett szakszervezet egyedül is megköthette a kollektív szerződést.¹⁶ Itt meg kell jegyezni, hogy az Mt. jelenleg nem használja a reprezentativitás kifejezést, de ebben a tanulmányban mi a kollektív szerződéskötési jog feltételül használt kritériumra értjük, és ekként használjuk ezt a kifejezést.

A 2012 előtt hatályos lépcsőzetes rendszer igyekezett feloldani a több szakszervezet jelenlétéből eredő patthelyzeteket.¹⁷ Ez a módszer azonban csak részben tükrözte a szakszervezet támogatását, másrészt oda vezetett, hogy a szavazatszám optimalizálása érdekében az üzemi tanácsi választásokon a szakszervezetek saját vezetőiket indították, ezzel sajátos perszónaluniót hozva létre a két eltérő funkciójú érdekképviseleti szerv között. További probléma volt, hogy lehetetlenné tette a kollektív szerződés megkötését olyan – elsősorban kis- és középvállalkozás méretű munkáltatóknál –, ahol üzemi tanács választására nem került sor.¹⁸

A 2012-es reform alapvető változást hozott a szakszervezetek reprezentativitási kritériumában, amely ma már az érintett munkáltató munkavállalói körében legalább 10%-os tagságot kíván meg.¹⁹ Probléma ugyanakkor, hogy az országos adatok alapján a teljes szakszervezeti tagság már nem éri el a munkavállalók 10%-át, és folyamatosan, erőteljesen csökken. A KSH bevezetőben idézett, 2020-as felmérésén a munkavállalók mindössze 7,4%-a nyilatkozott úgy, hogy tagja valamely szakszervezetnek, ami még a 2015-ös adathoz (9,0%) képest is jelentős visszaesés.

¹⁴ Kovács 2011, 80.

¹⁵ Nádás György: A kollektív szerződések jogdogmatikai kérdéseinek vizsgálata. In: Horváth István (szerk.): *Tisztelgés. Ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára*, ELTE Eötvös, Budapest, 2015, 325.

¹⁶ 1992. évi Mt. 33. § (2)–(5) bek.

¹⁷ Kiss György: Munkajog a közjog és a magánjog határán – egy új munkajogi politika kialakításának szükségessége. *Jogtudományi Közlöny*, 2008/2., 79–80.

¹⁸ Kovács 2011, 82.

¹⁹ A munkavállalóknak a szerződéskötést megelőző félévre számított átlagos statisztikai létszámát kell alapul venni. Mt. 276. § (2) és (6) bek.

Ez persze az átlagos, teljes tagságot jelenti, amely önmagában nem tükrözi a bizonyos típusú munkahelyekre koncentrált szervezettséget. De ugyanezen adatfelvétel alapján az is látszik, hogy már ma is lehetetlen kollektív szerződést kötni a munkahelyek mintegy kétharmadában, ahol egyáltalán nincs szakszervezet. Ha tehát tovább zuhan a tagság, akkor automatikusan csökken a reprezentatív munkahelyi szakszervezetek, és ezzel együtt természetesen a kollektív szerződések száma is. Ha marad a jelenlegi szabály, akkor a kollektív szerződéses lefedettség a tagsággal együtt – nagyjából arányosan –, folyamatosan és automatikusan csökkenhet majd. Ezt a folyamatot erősíti a rendszernek az a sajátossága, hogy kollektív szerződések Magyarországon ma alapvetően csak munkahelyi szinten léteznek.

Az egyik kézenfekvő megoldás természetesen a 10%-os küszöb csökkentése. A szakszervezeti tagság csökkenése miatt azonban ez egy lefelé irányuló spirál lenne, ha egyre lejjebb és lejjebb vinnénk a kritériumot, amivel az lassan elvesztené eredeti funkcióját: a reprezentativitás garantálását. Ez tehát nem megoldaná, csak elodázná a problémát, és kétségessé tenné a megállapodást kötő szakszervezetek felhatalmazottságát (legitimitását), ezért ezt nem javasoljuk. Emellett feltételezhetően a küszöb leszállítása (például 5, vagy éppen 3%-ra) a többi itt tárgyalt, korlátozó tényező miatt nem eredményezne több kollektív szerződést.

Régi tétel a munkajogban az, hogy a munkahelyi szintű kollektív szerződéssel jellemzett országokban igen alacsony azok lefedettsége, hiszen az nagyjából arányos a tagsággal (például USA, Kanada, Japán).²⁰ Jó ellenpélda viszont Franciaország, ahol mindössze 8% szakszervezeti tag mellett 98%-os a kollektív szerződéses lefedettség, ez a magas arány azonban a kollektív szerződés hatálya kiterjesztésének köszönhető.²¹ Az ágazati kollektív szerződés tehát alacsonyabb szakszervezeti tagság mellett is tudja biztosítani a magas kollektív szerződéses lefedettséget, amennyiben a törvényi feltételek annak kedveznek. Ennek a titoknak a nyitja tehát az ágazati kollektív szerződések alkalmazása (kiterjesztése) lehet, hiszen így lényegesen nagyobb lefedettség érhető el. Az egyik kézenfekvő megoldás így az ágazati párbeszéd felélesztése (ennek esélyeiről lásd az erről szóló részben). Az alacsony lefedettség strukturális oka ugyanis a munkahelyi szintű párbeszéd egyedulalma.

Az ágazati párbeszéd ösztönzésével párhuzamosan a harmadik lehetséges megoldás az, hogy a reprezentativitást a tagok száma mellett más módon is lehessen bizonyítani. Ezt a megoldást az ágazati párbeszéd támogatásával párhuzamosan lehet megvalósítani. A kollektív szerződést a nem reprezentatív szakszervezet és a munkavállalók választott képviselői egyaránt tárgyalhatnak és aláírhatnak,

függetlenül attól, hogy a szakszervezet reprezentatív-e a 10%-os szabály alapján. Eszerint, ha nincs reprezentatív szakszervezet, akkor a megállapodást a munkavállalók szavazás útján erősíthetnék meg. Ha a munkavállalók megfelelő arányban jóváhagyják a kialakított kollektív szerződést, akkor nem sérül sem a reprezentativitási elv, sem a kollektív szerződéskötési jog egy aránytalan (túl szigorú) követelménnyel. Ezen túlmenően a reprezentatív szakszervezettel folytatott kollektív szerződéses tárgyaláson a nem reprezentatív szakszervezet is részt vehetne.

Ez a megoldás nem lenne idegen a magyar munkajogtól, hiszen tételes jogilag van előzménye, bár komoly kialakult gyakorlatról nem beszélhetünk. Az 1992. évi Mt. is úgy rendelkezett, hogy ha a szakszervezet(ek) jelöltjei az üzemi tanács választáson a szavazatok több mint felét nem szerezték meg, a kollektív szerződés megkötésére irányuló tárgyalást le lehetett folytatni, de a kollektív szerződés megkötéséhez szükséges volt a munkavállalók jóváhagyása. A munkavállalóknak erről szavazni kellett. A szavazás akkor volt érvényes, ha azon az üzemi tanács választására jogosult munkavállalók több mint fele részt vett.²²

Hátránya ugyanakkor ennek a megoldásnak, hogy a nem szervezett munkavállalók többségi támogatásának megkövetelése sem jelenthet azzal azonos súlyú garanciát, mintha a megállapodáshoz egy kellő reprezentativitást élvező, önálló jogi személy szakszervezet beleegyezése lenne szükséges. Szakszervezeti közvetítés hiányában ugyanis csak jóval kevésbé valósulhat meg a munkáltató és a munkavállalók közötti alkuerő különbség kiegyenlítése. Az is kérdéses, hogy mennyire lenne népszerű a munkavállalók körében egy ilyen megoldás.

A munkavállalói megerősítésre építő megoldás ugyanakkor működhetne az ágazati párbeszéd mellett, azt kiegészítve. Amennyiben a fenti (régi-új) koncepció támogatást kapna, meg lehetne állapodni a szociális partnerekkel a lényeges részletekről, különösen a szavazásnál szükséges részvételi és szavazati arányokról. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy ez csak akkor működhet, ha a munkáltatók is érdekeltek a kollektív szerződéskötésben, ezért ezzel a problémával alább részletesen foglalkozunk majd.

A munkavállalói szavazásra épülő megoldásnál tehát a tárgyalást a nem reprezentatív szakszervezet, és a munkavállalók képviselői is lefolytathatnák. A munkavállalók a tárgyalott kollektív szerződésről szavaznának. Az így kötendő kollektív szerződésre az általános munkajogi szabályokat kellene alkalmazni. A kulcskérdés a megkívánt részvételi és szavazati arány. Ha azok túl magasak, akkor ez megakadályozhatja az ilyen kezdeményezéseket, és az egész alternatív szerződéskötési megoldás sikerét. Mivel a 10%-os szervezettség a reprezentativitási alternatíva, ezért a részvételi arányt a korábbinál alacsonyabban (például 25% körül) lehetne megállapítani. A szavazásra pedig a többségi jóvá-

²⁰ Collective Bargaining: Levels and Coverage. <https://www.oecd.org/els/emp/2409993.pdf>, 168.

²¹ <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/France>

²² 1992. évi Mt. 33. § (6) bek.

hagyást (50%+1 szavazat megkövetelését) tartjuk megfelelőnek.

Felmerülhet még a visszatérés az üzemi tanácsi választáson elért eredményhez. Ugyanakkor a statisztikák azt mutatják, hogy 2020-ban kevesebb munkahelyen volt üzemi tanács (16,4%), mint szakszervezet (23,4%).²³ A régi szabály tehát még rosszabb lefedettséget eredményezne. Mindezek alapján a munkavállalói szavazás intézményének szabályozását javasoljuk a fent leírt szavazati szabályokkal. Nem gondoljuk, hogy ennek azonnal érzékelhető hatása lenne a lefedettségre, de erősíthetné a részvétel, kollektív alku kultúráját, és alternatív utat teremtené a reprezentatív szakszervezet nélküli munkahelyeken.

Az is felvethető, hogy a kollektív szerződés hatálya csak a szakszervezeti tagokra terjedjen ki, szemben az 1992 óta követett szabállyal. Ez a megoldás nyilván ösztönözné a munkavállalókat a szakszervezeti tagságra, de azonnal és érzékelhetően csökkentené a kollektív szerződési lefedettséget. Ebben a tekintetben megosztott az európai munkajogi szabályozás, hiszen sok országban létezik, míg az országok másik nagy csoportjában nincs a kollektív szerződésnek erga omnes hatása. Mindezek alapján ezt a változtatást nem javasoljuk, mert csak tovább rontana a helyzeten a kollektív szerződés hatálya alá tartozó munkavállalók számának drasztikus csökkentésével.

2. NORMATÍV ÜZEMI MEGÁLLAPODÁS: SZÜKSÉGES VAGY SZÜKSÉGTELEN ROSSZ?

A normatív üzemi megállapodás jogintézményének felélesztésével²⁴ nyilvánvalóan az volt a jogalkotó szándéka, hogy olyan munkáltatók is köthessenek munkahelyi szintű kollektív szerződést, ahol nincs reprezentatív szakszervezet.²⁵ Ez a munkahelyi szintű kollektív szerződéseket, párbeszédet kívánta előnybe hozni az egyébként is tetszalott ágazati szintű párbeszédrel szemben. Ugyanakkor ez a megoldás dogmatikailag nem illik a magyar munkajogi jogforrási és kollektív munkajogi rendszerbe. Így különösen az azt megkötő üzemi tanács tagjai nem élveznek védeltséget, a választóktól nem kaptak szabályozási felhatalmazást, nem sztrájkolhatnak, és e megállapodásban nem szabályozhatják a munkabért.²⁶ Az utóbbi megoldás

a német munkajogból ered, de ott az üzemi megállapodás az ágazati szintű kollektív szerződéseket egészíti ki, és ebből ered a bér szabályozásának kizárása (kivételekkel).²⁷ Ugyanakkor a magyar rendszer ettől teljesen eltérő, ezért az ágazati szint hiányában teljesen értelmetlen a bér kizárása a tárgykörökből, és egyben értelmetlenné is teszi a jogintézményt.

Azt sem tudjuk, hogy hány ilyen normatív üzemi megállapodás született 2012 óta, és milyen tartalommal. A kérdés pontosabb megítéléséhez elengedhetetlen lenne ezek folyamatos állami statisztikai (KSH) mérése és kutatása. A gyakorlati szakemberek tapasztalatai szerint csak elvétve lehet néhány ilyen megállapodás.²⁸

Két lehetséges megoldás kínálkozik. Az egyik az üzemi megállapodás szabályainak és jogi környezetének módosítása a fenti problémák kezelése érdekében. A problémák egy része kezelhető módosításokkal, így az üzemi tanács (elnökön túli) tagjainak védeltsége megadható, a munkabér szabályozása is engedélyezhető. Ugyanakkor a sztrájkjog biztosítása és a szabályozási felhatalmazás strukturális, dogmatikai zavarokat okozna. Továbbá a munkahelyi szintű üzemi megállapodások ösztönzése sem kívánatos az ágazati kollektív szerződések rovására. A szabályozási céllal tehát részben egyetértünk (kivéve a munkahelyi szint erősítését), de a választott megoldást nem tartjuk megfelelőnek.

A másik megoldás a normatív üzemi megállapodás jogintézményének hatályon kívül helyezése. Mivel az ágazati szintű párbeszéd ösztönzése és a kollektív szerződéskötési képesség fentiekben javasolt bővítése alkalmasabb a normatív üzemi megállapodás eredeti szerepének betöltésére, ezért – álláspontunk szerint – ez a jogintézmény nem szükséges. Szerepét más módon is be lehet tölteni, ennek a megoldásnak a negatív hatásai nélkül. Mind ezek alapján javasoljuk a normatív hatályú üzemi megállapodás szabályainak törlését az Mt.-ből. Amint az a gyakorlati tapasztalatokból kitűnik, nem okozna hiányt a jogintézmény kiiktatása.

Az üzemi megállapodásnak így csak az aláíró felek kapcsolatrendszerét érintően maradna szabályozási szerepe. E tekintetben viszont megőrzendőnek tartjuk azt a rugalmas megoldást, hogy az üzemi megállapodás – hasonlóan a kollektív szerződéshez – eltérhet az Mt. üzemi tanácsra vonatkozó rendelkezéseinek többségétől.²⁹

²³ Munkaerőfelmérés 2020. I. negyedévi kiegészítő felvétel. https://www.ksh.hu/stadat_evkozi_9_1?lang=hu

²⁴ Létezett ez a megoldás rövid ideig már az 1992. évi Mt.-ben is, mivel az 1999-ben módosított és 2002-ig hatályos 31. § elismerte az ún. normatív hatályú üzemi megállapodást is azzal, hogy arra a kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezéseket kellett megfelelően alkalmazni. Kritikáját lásd: Kiss György: *Munkajog*. Osiris, Budapest, 2015, 387–388.

²⁵ Mt. 268. §.

²⁶ A normatív üzemi megállapodások dogmatikai problémáinak összefoglalását lásd: Kártyás Gábor: *Kollektív szerződés*. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019, 462–463.; Szabó Imre Szilárd: *A kollektív szerződések szerepe a megújult munkajogi szabályozásban*. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, hllj.hu, 2015/1., 38–39.

²⁷ Weiss, Manfred. 2019. "The Sources of German Labour Law". In: *The Sources of Labour Law*, edited by Gyulavári, Tamás and Menegatti, Emanuele, 229–244. The Hague: Kluwer Law International, pp. 240–242.

²⁸ Szabó, Imre Sz. 2022. *A szakszervezetek jogállása a magyar munkajogban*. Budapest: Novissima, 225.

²⁹ Mt. 267. § (5) bek.

3. KOALÍCIÓS KÉNYSZER ÉS AZ UTÓBB MEGSZERZETT REPREZENTATIVITÁS: PATTHELYZETEK A MUNKAVÁLLALÓI OLDALON

3.1. A koalíciós kényszer feloldása

Ha a megállapodás megkötésére több szakszervezet is jogosult, akkor köthető kollektív szerződés, ha azzal valamennyien egyetértenek.³⁰ Így olyan patthelyzet is kialakulhat, hogy egy 80%-os szervezettségű szakszervezet nem tud megállapodást kötni a munkáltatóval, ha annak tervezett szövegével – akár egyetlen ponton is – egy 10%-os tagságú másik szakszervezet nem ért egyet. Ez a szabály a kollektív szerződéskötés jogának aránytalan és szükségtelen korlátozása. Ez azt a csökkenő számú munkahelyet érinti, ahol jelentős, de széttagolt a szakszervezetek tagsága.

Álláspontunk szerint ugyanakkor az erőforrások pazarlása, ha a kollektív alku során a munkavállalói oldalon az egymás közötti és nem a munkáltatóval kötendő kompromisszumra kell koncentrálnia, akkor is, ha egyébként nagy a támogatottságukban mutatkozó különbség. Ezért célszerű lenne visszatérni az 1992. évi Mt. megoldásához. Így főszabály szerint a reprezentatív szakszervezetek közösen jogosultak megállapodást kötni, ám megegyezés hiányában a megállapodásból kihagyhatóak egy bizonyos arányú tagság alatt álló szakszervezetek. A pontos arányokat a szociális partnerekkel való egyeztetés útján kellene meghatározni. Ugyanakkor egy túl magas arány meghatározása lehetetlenné tenné az új megoldási mód alkalmazását.

3.2. A szakszervezeti szövetségek kollektív szerződéskötési képességének szabályai

Javaslatunk arra irányul, hogy a munkáltatónál szakszervezeti szövetségként működő szakszervezet tagszervezeteinek a munkáltatóval munkaviszonyban álló tagjai együttes taglétszáma legyen az irányadó a kollektív szerződéskötési jogosultság megállapításakor.³¹ A szakszervezeti szövetség az Mt. hatályos szabályai alapján munkaszervezeti szinten jelenleg csak akkor jogosult kollektív szerződés megkötésére, ha a munkáltatónál képvisellel rendelkező legalább egy tagszervezetének taglétszáma eléri a kollektív szerződés hatálya alá tartozó munkavállalók létszámának tíz százalékát és tagszervezetei erre felhatalmazták.³²

A szövetség így csak abban az esetben jogosult kollektív szerződés kötésére, ha legalább egy tagszervezete eléri a „tíz százalékos” küszöböt. Hiába bír így a szakszervezeti szövetség megfelelő „reprezentativitással” összességében

(adott esetben magasan meghaladva a szükséges 10 százalékos szervezettséget), mégsem rendelkezik a kollektív szerződés megkötéséhez megfelelő alanyi kellékkel/feltétellel, egy ezt „korlátozó” munkajogi szabály miatt. A gyakorlatban ez a problematika rendszerint előáll a gazdasági társaságok átalakulásával (például a Ptk. szerinti összeolvadással, beolvadással), amelyhez plasztikus példát a közszolgáltatásban történő átalakulások szolgáltatnak.

Az Mt. 276. § (3) bekezdéséhez kapcsolódó konkrét javaslatunk: „(3) A szakszervezeti szövetség kollektív szerződés kötésére jogosult, ha a munkáltatónál képvisellel rendelkező legalább egy tagszervezete megfelel a (2) bekezdésben előírt feltételnek és tagszervezetei erre felhatalmazták, vagy a munkáltatónál képvisellel rendelkező tagszervezeteinek a munkáltatónál munkaviszonyban álló tagjainak száma együttesen eléri a munkavállalók létszámának tizenöt százalékát és tagszervezetei erre felhatalmazták.”

3.3. Az utólag megszerzett reprezentativitás problémája

A koalíciós kényszerrel is súlyosabb torzulásokat okozhat a kollektív szerződéskötési jogosultság és a szakszervezetek valós támogatottsága között az utólag megszerzett reprezentativitás problémája. Még az 1992. évi Mt. hatálya alatt alakult ki a bírói gyakorlatban az a dogma, amely szerint a kollektív szerződést csak azok a felek módosíthatják, amelyek azt megkötötték.³³ Ezt a jogtételt az Mt. kifejezetten beépítette szabályai közé, csak tanácskozási jogot adva a kollektív szerződés módosításáról szóló tárgyalásokon a 10%-os limitet a megállapodás megkötését követően elérő szakszervezetnek.³⁴

Ez a rendelkezés nem veszi figyelembe, hogy a szakszervezetek támogatottsága idővel jelentősen változhat. Például, a szerződés megkötéskor 20%-os szervezettségű szakszervezet még abban az esetben is jogosult az általa kötött kollektív szerződés módosítására, ha időközben taglétszáma jelentősen esett, és alig haladja meg a minimális 10%-ot. Megfordítva: hiába lesz akár 60% feletti tagsága egy szakszervezetnek a munkáltatónál, ha az éppen hatályos kollektív szerződés megkötésében nem vett részt félként, úgy azt nem módosíthatja és nem is mondhatja fel. Törvényes lehetőségeit és eszköztárát pedig tovább nehezíti, hogy az utóbb támogatottságot szerzett szakszervezet a munkaharc legális eszközével sem élhet, mivel a sztrájk törvény szerint jogellenes a sztrájk kollektív szerződésben rögzített megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt.³⁵

³⁰ Mt. 276. § (4) bek.

³¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) egyesületekre vonatkozó rendelkezései.

³² Mt. 276. § (3) bek.

³³ EBH 2002.684.; BH 2003.128.

³⁴ Mt. 276. § (8) bek.

³⁵ A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájktv.) 3. § (1) bek. d) pont.; Szabó Imre Szilárd: Még elégséges szolgáltatás a gyakorlatban – az elmúlt 13 év „legnagyobb” személyszállítási sztrájkjának tanulságai. *Munkajog*, 2023/2. 65–70..

A törvényi szabályozás ellentmondásait ráadásul tovább fokozza az – álláspontunk szerint téves – bírói gyakorlat. A Kúria ugyanis egy ügyben úgy foglalt állást, hogy az Mt. kizárólag a kollektív szerződés megkötése tekintetében tartalmaz olyan rendelkezést, amely a 10%-os létszámhoz köti az aláírási jogosultságot. Ebből viszont nem következik, hogy a kollektív szerződés megkötésre jogosult fél annak módosításából kizárható lenne. Azaz, a Kúria értelmezése szerint a kollektív szerződést megkötő szakszervezet – taglétszámától függetlenül – mindaddig jogosult a megállapodás módosítására, illetve felmondására, amíg az hatályban van.³⁶ Több tanulmány rámutatott már, hogy mennyire viszonylagos a szerződésekre vonatkozó polgári jogi dogmatika alapján megoldani ezt az esetet, ugyanakkor milyen kezelhetetlen helyzeteket szül ez az értelmezés.³⁷

A probléma alapja a kollektív szerződés kettős természetében ragadható meg, miszerint a munkavállalók egyéni munkaviszonyát érdemben alakító kollektív szerződés nem tekinthető magánjogi szerződésnek, hiszen kvázi jogforrási szerepe van.³⁸ Álláspontunk szerint a kollektív szerződéskötési képesség valójában szabályozási képességet jelent, és így tévedés erre a (magánjogi) szerződések módosítására és felmondására vonatkozó dogmatikát alkalmazni.

Ehelyett azt a megoldást javasoljuk, hogy ha egy szakszervezet a kollektív szerződés megkötését követően felel meg a szakszervezet kollektív szerződéskötési jogosultságához előírt feltételnek, úgy a kollektív szerződésben részes félnek kell tekinteni, amint a feltétel teljesítését a többi fél felé igazolja. Ezt követően a többi aláíró szakszervezettel egyező feltételekkel jogosult azt módosítani, illetve felmondani. Ahogy arra több interjú partnerünk rámutatott, ettől a szabálytól önmagában nem születne több kollektív szerződés, ám mindenképpen szükséges az érdemi, a valós szakszervezeti támogatottságon alapuló kollektív alkuhoz.

A legújabb fejlemény az Alkotmánybíróság 2023. szeptemberi határozata³⁹, amely azon az alapon semmisítette meg az érintett szabályt, hogy az ésszerűtlen különbségtételt jelent a kollektív szerződéskötési képességgel rendelkező reprezentatív szakszervezetek között. A megsemmisítést követően a munka törvénykönyvéről szóló az Mt. 276. § (8) bekezdése a következő szöveggel marad hatály-

ban: „Az a szakszervezet (szakszervezeti szövetség), amely a kollektív szerződés megkötését követően felel meg a (2) bekezdésben meghatározott feltételnek, jogosult a kollektív szerződés módosítását kezdeményezni, és a módosítással kapcsolatos tárgyaláson részt venni.”

Bár az alkotmánybírói határozat részben kezelte a kérdést, ugyanakkor két probléma megmaradt. Egyrészt, a bírói gyakorlat továbbra is kritizálható azon az alapon, hogy nem értelmezi dinamikus módon a reprezentativitást. Ezzel szemben azt javasoljuk, hogy ha egy szakszervezet elveszíti a reprezentativitását, akkor ne legyen jogosult a hatályban lévő kollektív szerződést módosítani, vagy felmondani. Másrészt, az alkotmánybírói határozatból kitűnik, hogy alkotmányellenes a különbségtétel a reprezentatív szakszervezetek között a kollektív szerződéskötés terén, függetlenül attól, hogy mikor szereztek meg a reprezentativitást (a hatályban lévő kollektív szerződés megkötése előtt, vagy után). Ugyanakkor, az Mt. 276. § (8) bekezdése még mindig azt írja elő, hogy a kollektív szerződés megkötését követően reprezentatívává váló szakszervezet csak módosíthatja a hatályban lévő kollektív szerződést, de a felmondás joga nincs biztosítva számára a normaszövegben. Álláspontunk szerint a jogbiztonság elve megkívánja ennek is tételes jogi rögzítését.

4. EGY LEHETSÉGES MEGOLDÁS: A KÖTELEZŐ KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS?

A 2023-ban felvett online kérdőívünk kitöltői közül nyolc válaszadó fogalmazott meg olyan véleményt, hogy a kollektív szerződést kötelezővé kellene tenni. Néhányan ezt úgy finomították, hogy csak egy bizonyos munkavállalói létszám felett, vagy csak a szakszervezet tárgyalási kezdeményezésére lenne kötelező a megállapodás. Mások pozitív irányból tennék kötelezővé a kollektív szerződést, azaz bizonyos állami pályázatok, támogatások esetén feltétel lenne a munkáltatónál hatályos kollektív szerződés. Ugyanakkor az egyik válaszadó kifejezetten a kötelezővé tétel ellen foglalt állást, utalva arra, hogy ez csak növelné a kollektív alkuval, illetve a szakszervezetekkel szembeni ellenérzéseket, illetve a „muszáj-szerződések” tartalma bizonyára silány lenne.

Noha kétségkívül a lefedettség mutató gyors és látványos javulását remélhetnénk egy ilyen megoldástól, álláspontunk szerint ez tévút lenne. A kollektív szerződés jogintézményének lényegi eleme a kollektív alku önkéntessége. Ezt jelentősen csorbítaná, ha a feleket nem a megegyezési készség, hanem jogi kötelezettség ültetné tárgyalóasztalhoz. Nyilván más tartalmú megállapodások születnek akkor, ha valamelyik félnek (akár mindkettőnek) jogi szankciókkal kellene számolnia a tárgyalások eredménytelensége esetén.

Ráadásul meglátásunk szerint a kötelezés bármilyen (akár közvetett) formája sem oldaná meg azt az alapvető strukturális problémát, hogy számos esetben hiányzik a kollektív szerződéshez szükséges tárgyalópartner. A szakszervezeti

³⁶ EBH 2018.M.6.

³⁷ Balogh Áron Péter: A kollektív szerződés módosítása szerződéskötési képesség hiányában. *Munkajog*, 2019/1.; Nemeskéri-Kutlán Endre: „Örökös tagság?”, avagy a kollektív szerződés kötésére vonatkozó szakszervezeti jogosultság anomáliáinak feloldhatósága a jogalkotás által. In: *Ünneplő tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. HVG-ORAC, Budapest, 2019.

³⁸ Részletesen lásd: Hágelmayer Istvánné: *A kollektív szerződések alapkérdései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979, 325., 329.; újabban: Puskás Ágnes: A kollektív szerződés jogi természetéről. *Pro Futuro*, 2019/2., 74–81.

³⁹ Kiss György: A kollektív szerződés magánjogi természetének megítéléséről. *Közjogi Szemle*, 2023/4: 85-92. <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/5169285>

oldalon nyilvánvaló ez a kis- és középvállalkozások esetén, de munkáltatói oldalon is aggályos a helyzet ágazati szinten. Erősen kétségessé tenné a felek függetlenségét – ami az érdemi kollektív alku elvi előfeltétele –, ha a munkáltatói oldal abban lenne érdekelt, hogy maga ösztönözze a munkavállalókat a szakszervezet alapítására és/vagy a szerződésalkötési jog megszerzéséhez szükséges taglétszám elérésére. Ezért összességében nem támogatjuk a kollektív szerződés megkötésére kötelező megoldásokat.

5. A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS SZABÁLYOZÓ SZEREPE: ÚJRATERVEZÉS

A 2012 óta hatályos rendelkezés szerint a kollektív szerződés főszabály szerint az Mt. II. és III. részétől – akár a munkavállaló javára, akár hátrányára – eltérhet.⁴⁰ Ezzel az Mt. a kollektív autonómiának, a felek kollektív szerződéses szabadságának rendkívül széles, a magyar munkajogban eddig soha nem alkalmazott kereteit hozta létre.⁴¹ Meg kell jegyezzük hogy ez elvi alapon eltér a kontinentális jogrendszerekben, és általában a világon követett megoldástól, amely a kollektív szerződésnek csak a munkavállaló javára engedi meg az eltérést az Mt.-től. Kétségtelenül egyre több európai jogrendszerben születtek ez alól kivételek, különösen a munkaidő szabályozása terén. Ugyanakkor egyetlen uniós tagállamban sem érvényesül a magyar Mt.-hez hasonló általános, szabad eltérés.⁴²

Bár ennek az újításnak az volt a célja, hogy növelje a munkáltatói érdekeltséget, és ezen keresztül a kollektív szerződések számát, de a statisztikai részből kitűnik ennek a próbálkozásnak a sikertelensége. A kollektív szerződések számának csökkenő tendenciája nyilván nem ennek a megoldásnak köszönhető, de sikeresnek sem tűnik az érdekeltség megteremtésében. A továbbra is tapasztalható munkáltatói érdekeltséget véleményünk szerint azért nem teremtette meg a szabad elérési rendszer, mert az alacsony törvényi minimumok, a növekvő számú egyoldalú szabályozási lehetőségek, és munkaszerződéses eltérési lehetőségek megfelelőek a munkáltatóknak a kellően rugalmas foglalkoztatáshoz. Ehhez képest már nem tűnnek érdekeltnek további eltérésekben. A szabad eltérés akkor teremt valódi érdekeltséget a munkáltatói oldalon, ha a munkáltató számára megéri az Mt.-hez képest plusz juttatásokat, jogokat (különösen magasabb bért, bérelemeket) adni a munkavállalóknak egyes törvényi szabályok lerontásáért, vagyis a munkavállalók hátrányára való eltéréseért.

Ugyanakkor az Mt. alapvető jellemzője, hogy számos, ebből a szempontból alapvető fontosságú kérdésben egyoldalú rendelkezési jogot ad a munkáltatónak. Például, a

munkáltató speciális munkarendekben akár havi munkaidőkeretet alkalmazhat,⁴³ a már közölt munkaidő-beosztást – előre nem látható okokból – 96 órával korábban még módosíthatja,⁴⁴ speciális munkarendekben beoszthat 11 óránál rövidebb napi pihenőidőt,⁴⁵ egyenlőtlen munkaidő-beosztásban dönthet a pihenőnapok összevont kiadásáról, illetve speciális munkarendekben mellőzheti hat munkanap után egy pihenőnap beosztását,⁴⁶ évente 250 óra rendkívüli munkaidőt rendelhet el, ami a munkavállalóval kötött egyéni megállapodással 400 órára emelhető.⁴⁷ Ha a munkavállaló enyhe gondatlansággal okoz kárt, a munkáltató négyhavi távolléti díjig érvényesíthet igényt, a minimálbér háromszorosa erejéig akár fizetési felszólítással is, kollektív szerződés hiányában pedig egyéni megállapodással is szabályozható a fegyelmi felelősség.⁴⁸ Ezek a lehetőségek az 1992. évi Mt.-ben a kollektív szerződés rendelkezéséhez voltak kötve.

Reálisan értékelve, érdemes abból kiindulni, hogy a jogalkotó nem fog szakítani az abszolút diszpozitív kapcsolattal a kollektív szerződés és az Mt. viszonyában (ez a fentiekben hivatkozott szabad eltérés). Abban a tekintetben viszont van mozgástér, hogy a törvény mely kérdés eltérő szabályozását engedi meg az adott törvényi rendelkezéstől:

- egyoldalúan a munkáltatónak,
- a felek megállapodásának,
- az alacsonyabb (jellemzően munkahelyi szintű) kollektív szerződésnek, vagy
- a magasabb (lehetőleg ágazati szintű) kollektív szerződésnek.

Javaslatunk lényegében a szabályozási hatásköröket érinti, és azok jelentős átrendezésére irányul a kollektív szerződések javára. Ez valójában olyan reformot jelentene, amely növelné a különböző (munkahelyi és ágazati) kollektív szerződések szerepét a munkaviszony szabályozásában, különösen a munkáltató egyoldalú rendelkezésének, és lényegesen kisebb részben a felek megállapodásának kárára. Ezzel csökkenteni lehetne az Mt. által előidézett, a korábbi szabályozáshoz képest növekvő egyensúlytalanságot az individuális és kollektív munkajogi szereplők (munkáltatói és munkavállalói oldal) között, a munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek tekintetében. A szabályozási hatáskörök átrendezése anélkül javítaná a munkavállalók jogait, munkajogi státuszát, hogy érdemben át kellene írni a törvényi garanciális szabályokat.

Abból indulunk tehát ki, hogy az Mt. jelenleg rendkívül tág, önálló utasítási jogkört ad a munkáltatónak számos alapvető fontosságú, gazdasági szempontból érzékeny

⁴⁰ Mt. 277. § (2) bek.

⁴¹ Berke Gyula: *A kollektív szerződés a magyar munkajogban*. Utilitates Bt., Pécs, 2014, 148.

⁴² Gyulavári, Tamás – Menegatti, Emanuele: Introduction: Recent Trends in the Hierarchy of Labour Law Sources In: Gyulavári, Tamás – Menegatti, Emanuele (eds.): *The Sources of Labour Law*. Kluwer Law International, The Hague, 2020.

⁴³ Mt. 94. § (2) bek.

⁴⁴ Mt. 97. § (5) bek.

⁴⁵ Mt. 104. § (2) bek.

⁴⁶ Mt. 105–106. §.

⁴⁷ Mt. 109. §.

⁴⁸ Mt. 179. § (3) bek., 285. § (2) bek., 56. §.

kérdésben, de különösen a munkaidő szervezésében. Álláspontunk szerint a törvényi minimum is a legtöbb kérdésben inkább a munkáltatónak kedvez, különösen a korábbi szabályozáshoz képest. Nem véletlen, hogy a magyar munkajogi szabályozás nemzetközi összehasonlításban „rugalmasnak” minősül, ami azt jelenti, hogy számos más európai munkajoghoz képest kevésbé védi a munkavállalókat.⁴⁹ A 2012-es reform – a két korábbi reformmal, vagyis az 1992. évi Mt.-vel és a 2002. évi jogharmonizációs módosító csomaggal szemben – visszalépést jelentett a munkavállalói jogok tekintetében, hiszen a szabályozás érzékelhetően „rugalmasabbá” vált. Ugyanakkor a rugalmasság szintjét nehéz mérni, különösen nemzetközi összevetésben, és az ilyen típusú mérésekkel kapcsolatosan sokan fogalmazzák meg jogos fenntartásokat, mivel a mérések csak bizonyos tényezőket, kiválasztott szabálycsoportot vesznek figyelembe.⁵⁰

Úgy látjuk, hogy a munkavállalói oldalon megvan az érdekesség a kollektív szerződéskötésre, még ha elsődlegesen munkahelyi szinten szervezettek is, hiszen a szakszervezetek alapvető érdeke részesedni a béremelésekből, vagy általában a munkafeltételek javulásából eredő legitimitációs hatásból. Így hiába csökkentenék a munkavállalók, vagy a munkavállalói érdekképviseltek jogaira vonatkozó törvényi garanciális szabályok szintjét, az nem eredményezne több kollektív szerződést. A munkavállalói érdekképviseltek ugyanis érdekeltek ugyan a kollektív szerződéskötésben, mégsem tudják arra rászorítani a munkáltatókat. Minél gyengébbek a szakszervezeti és munkavállalói jogok, annál kevésbé alkalmasak a szakszervezetek a hatékony érdekképviseltekre. Ezzel azt az esetleges érvet szeretnénk cáfolni, hogy azért nem születnek kollektív szerződések, mert a szakszervezeti és munkavállalói jogok még mindig túl nagyvonalúak, ezért a munkavállalói oldal nem érdekelt a kollektív alkuban.

A kollektív szerződéskötésre irányuló munkáltatói érdekességet azzal lehetne megteremteni, ha a munkáltatók számára értékes jogosultságokhoz csak kollektív szerződés megkötésével juthatnának hozzá. Ilyen lehet számos munkaidős és más szabály kollektív szerződéshez kötése, így például:

- a kettő (vagy négy, szakpolitikai döntés függően) hónapnál hosszabb munkaidőkeret elrendelése;
- a munkaidő-beosztás egy hétnél rövidebb közlése, módosítása;
- a heti pihenőnapok összevonása például két hetet meghaladó időszakot érintően (a hetek száma jogpolitikai döntés és párbeszéd kérdése);
- 11 óránál rövidebb napi pihenőidő alkalmazása;

- az éves rendkívüli munkaidő maximális mértékének kizárólagos emelése;
- a szabadság egy részének tárgyévét követő kiadása;
- a munkavégzéshez szükséges feltételek megosztása a munkáltató és a munkavállaló között.

Ezek a tárgykörök ma nagyobb részben a munkáltató egyoldalú hatalmába tartoznak, kisebb részben pedig a munkaszerződésben szabadon szabályozhatók (a munkavállaló hátrányára is). Ha ebben az átrendezési elvben konszenzus van, akkor érdemes volna átvilágítani az Mt.-t azzal a szemmel, hogy mely további szabályok alkalmazását indokolt kollektív szerződéses felhatalmazáshoz kötni. Minél több törvényi rendelkezés kívánja meg kollektív szerződés rendelkezését, annál inkább érdekeltek lesznek a munkáltatók annak megkötésében. Jó példa erre a két hónapnál hosszabb munkaidő-keret elrendelése, amely kifejezetten megnövelné a munkáltatók kollektív szerződéskötési hajlandóságát és érdekelttségét. Tehát a lényeg nem a teljesen szabad eltérési lehetőség, hanem a valóban fontos szabályozási tárgykörök kizárólagos kollektív szerződési tárgykörként kezelése.

Fontos koncepcionális kérdés ebben a tekintetben az is, hogy mely kérdések szabályozását milyen szintű (különösen munkahelyi, vagy ágazati szintű) kollektív szerződésnek tartjuk fenn az Mt.-ben. Ha valóban meg akarjuk teremteni az ágazati szintet, akkor minél több lényeges kérdés szabályozását érdemes kizárólagosan ágazati kollektív szerződésben lehetővé tenni, vagy a törvényhez képest csak a munkavállaló javára történő eltérést engedni az alacsonyabb szintű kollektív szerződésnek. Ezzel összefüggésben a hatályos szöveg módosításával általánosságban tiltani kellene az alacsonyabb szintű kollektív szerződés abszolút diszpozitív (értsd a munkavállaló hátrányára is történő) eltérését a magasabb szintű kollektív szerződéstől.⁵¹

Azzal is tisztában vagyunk, hogy a kisebb munkáltatóknál (kis- és középvállalkozásoknál) komoly problémát, gyakorta leküzdhetetlen akadályt jelentene a kollektív szerződés megkötése. Éppen ezért a fentiek tekintetében különbséget lehetne tenni a munkáltatók között az alkalmazott munkavállalók száma alapján. Ezt a problémát úgy lehetne megoldani, hogy a kisebb (például 50 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató) munkáltatókra nem vonatkoznának azok a szabályok, amelyek az érintett rendelkezésekhez kollektív szerződés rendelkezését kívánják meg. Ez azt jelentené, hogy a szabályozási hatáskörök fentiekben leírt törvény átrendezése csak az 50 főnél több munkavállalót foglalkoztató munkáltatókat érintené.

Ezzel a megoldással szemben azonban felvethető az a jogos érv, hogy a kollektív szerződéskötési jog kinyitása mellett nem indokolt ez a lazítás az alkalmazotti létszám alapján. A fenti mentesség a meghatározott létszám alatt

⁴⁹ Donna E. Wood: Building Flexibility and Accountability into Local Employment Services: Country Report for Canada. *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, 2010/17, OECD Publishing, Paris, 9.

⁵⁰ Campos Nauro: *Goulash Reforms: Tracking thirty years of labour law changes in Hungary*. <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2019/11/11/goulash-reforms-tracking-thirty-years-of-labour-law-changes-in-hungary/>

⁵¹ Mt. 277. § (4) bek.

gyakorlatilag megszüntetné a kollektív szerződéseket, pedig a munkavállalók közössége megszavazhatná a kollektív szerződést, ha szeretné. Mindezek alapján nem tart-

juk hatékony megoldásnak a kisebb munkáltatók kivételét a kollektív szerződéskötési kényszer alól a fent leírt normáknál.

A FEJEZETBEN SZEREPLŐ JAVASLATOK RÖVIDEN

A fejezetben a kollektív szerződéskötési joggal kapcsolatban az alábbi javaslatokat fogalmaztuk meg:

- lehetővé kellene tenni kollektív szerződés megkötését a munkavállalók szavazása alapján;
- a normatív üzemi megállapodás jogintézményét meg kellene szüntetni;
- főszabály szerint a reprezentatív szakszervezetek közösen legyenek jogosultak megállapodást kötni, de meg-egyezés hiányában a megállapodásból kihagyhatók egy bizonyos arányú tagság alatt álló szakszervezetek;
- a munkáltatónál szakszervezeti szövetségként működő szakszervezet tagszervezeteinek a munkáltatóval munkaviszonyban álló tagjai együttes taglétszáma legyen az irányadó a kollektív szerződéskötési jogosultság meg-állapításakor;
- ha egy szakszervezet elveszíti a reprezentativitását, akkor ne legyen jogosult a hatályban lévő kollektív szer-ződést módosítani, vagy felmondani;
- ki kellene mondani az Mt.-ben, hogy a kollektív szerződés megkötését követően reprezentatívvá váló szak-szervezet felmondhatja a kollektív szerződést;
- a decentralizációs szabályt ki kellene iktatni;
- a kollektív szerződés kizárólagos szabályozási tárgyköreit bővíteni kellene a munkáltatói egyoldalú szabályozás és a munkaszerződés rovására, mind a munkahelyi, mind pedig az ágazati szintű kollektív szerződések javára.

III. RÉSZ

KOLLEKTÍV ALKU A KÖZSZFÉRÁBAN

Kártyás Gábor

A közszféra és a magánszféra foglalkoztatási jogviszonyai számos tekintetben markánsan különböznek, ám összeköti a két területet, hogy mindkettő esetén a munkát végző a munkáltató alárendeltségében, a számára adott körülmények között végez munkát.⁵² A foglalkoztatás önálló jellegére tekintettel a közszférában is érvényes a kollektív érdekvédelmi jogosultságok, így különösen a szakszervezeti szervezkedés, a kollektív alku és a sztrájk rendeltetése, hiszen ezek nélkül nem valósulhat meg a felek közötti alárendeltségi viszony méltányos kiegyenlítése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a magánszférával azonos szabályokra van szükség, hiszen a közszférában tekintettel kell lenni a foglalkoztatás alapelemeként érvényesítendő közérdekre, ami adott esetben felülírhatja a munkavállalók egyéni, vagy csoportérdekét.

Ebben a tanulmányban először áttekintjük, milyen különbségekre kell tekintettel lenni a kollektív alku joga kapcsán, ha a munkáltató szerepében az állam, illetve valamilyen állami szerv jár el, majd felvázoljuk, miként jelennek meg ezek az elvi különbségek a közszféra kollektív alkujára vonatkozó nemzetközi követelményekben. Ezt követi a magyar tételes szabályozás elemzése, és azoknak a javaslatoknak a megfogalmazása, miként célszerű kiterjeszteni a kollektív alku jogát a közszférában foglalkoztatottakra is.

1. A KÖZSZFÉRÁBAN MEGVALÓSULÓ KOLLEKTÍV ALKU SAJÁTÓSÁGAI

A magánszférában a kollektív alku tárgyát a megállapodásban részt vevő magánfelek költségei és hasznai, avagy jogai és kötelezettségei képezik. A felek számára a gazdasági megfontolások állnak a középpontban, minden fél a saját magánérdekei maximalizálására törekszik. Ehhez képest a közszférában zajló kollektív alku munkáltatói oldalról elsősorban a közérdekkel, konkrétan a választók igényeivel foglalkozik. A feleket kevésbé érdeklik a piaci megfontolások, hiszen az állami szervek túlnyomó részét nem érinti piaci verseny, mivel a szolgáltatásaikat igénybe

vevők nem fordulhatnak más versenytárhoz, másik szolgáltatóhoz.⁵³

Így az alku középpontjában az áll, hogy milyen szolgáltatást kíván meg a közösség, és ezért milyen áldozatot hajlandó hozni, azaz mekkora adót fizetni. Míg a magánszférában a kollektív alku elsősorban gazdasági folyamat, ahol a piaci erők határozzák meg az eredményeket, mindez a közszférában politikai folyamat, ahol az eredményt politikai erők alakítják, mint például, hogy milyen közterheket tartanak elfogadhatónak a választók, illetve milyen színvonalú szolgáltatásokat várnak el cserébe.⁵⁴

A magánszférában a kollektív alku a munkáltató gazdasági hatalmának korlátozásaként jelenik meg, azáltal, hogy bizonyos munkafeltételek alakítása tekintetében a munkáltató lemond egyoldalú döntési jogáról, vagy a minimális törvényi szttenderdekről, és a munkafeltételeket a munkavállalói oldallal megegyezésben alakítja ki. Ez a korlátozás azonban kényes kérdéseket vethet fel egy állami munkáltató esetén. Az állami szuverenitás abszolút hatalmat jelent, márpedig a kollektív alku a közszférában ennek a hatalomnak a korlátozásával jár.⁵⁵ A közszférában a munkavégzés kondícióinak, a díjazási feltételeknek a meghatározása – közvetlenül vagy közvetetten – állami, illetve önkormányzati kompetenciába tartozik.⁵⁶ Kérdéses ezért, meddig engedhet beleszólást az állam saját foglalkoztatási jogviszonyainak alakításába a munkavállalói érdekképviseletek számára, akik hasonló szuverén hatalommal nem rendelkeznek.

⁵² Az összehasonlításához részletesen lásd: Kun Attila – Petrovics Zoltán: A közszoalgalati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: Hazafi Zoltán (szerk.): Közszoalgalati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Budapest, Magyar Közölny Lap- és Könyvkiadó, 2014.

⁵³ A munkaerő-piactól azonban már nem ennyire érintetlen az állami munkáltató sem, hiszen ott egyrészt a magánmunkáltatókkal, másrészt a többi állami szervvel is versenyez a megfelelő munkaerőért.

⁵⁴ Clyde Summers: Public Sector Bargaining: A Different Animal. University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law, 2003/3., 442–443.

⁵⁵ Daniel Chigudu: Collective bargaining: An analysis of hurdles and applicability in the public sector. Journal of Governance and Regulation, 2015/1., 171.

⁵⁶ Horváth István: „Diagnózis és terápia.” Javaslat a közszoalgalat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre. Phd értekezés, Budapest, 2006, 262.

Egyes álláspontok szerint az állam sajátos feladatai miatt nem léphet szerződéses viszonyba a munkavállalóival. Az államnak közhatalmat kell gyakorolnia, a közfeladatot folyamatosan el kell látnia, ami megakadályozza, hogy tárgyalások útján, szerződéses viszonyt alakítson ki alkalmazottaival vagy azok szakszervezeteivel.⁵⁷ Ehelyett ezeket a viszonyokat az állam jogszabályokban, eltérést nem engedően szabályozza. Miközben természetesen a kógens szabályok aránya az egyes jogrendszerekben változó lehet, általánosan jellemző, hogy a közszférában a magánszférához képest kisebb tér jut a megállapodásokon alapuló szabályozásnak. Ez felel meg az átláthatóság, az állami forrásokkal való transzparens gazdálkodás követelményének is, hiszen a közszféra kiadásainál szoros ellenőrzést kell biztosítani.⁵⁸

További különbség, hogy miközben a versenyszférában a munkáltató alanyi jogon jogosult kollektív szerződést kötni, a tárgyalások során pedig önállóan dönthet a követendő stratégiáról, az ajánlatok megtételéről és elfogadásáról, addig ez egy állami munkáltató esetén korlátozott. Ebben az esetben ugyanis elválik egymástól a tárgyaló fél attól, aki a foglalkoztatás anyagi fedezetét biztosítja.⁵⁹ Például, a szakszervezettel az adott állami szerv vezetősége egyeztet, de a megállapodás teljesítéséhez szükséges forrásokról a szerv fenntartójának kell döntenie, vagy a költségvetés elfogadásával egyenesen egy demokratikusan választott testület határoz (például a törvényhozás vagy a helyi képviselő-testület).

Az állami költségvetés így a közszféra kollektív tárgyalásainak egyik természetes korlátja, mivel a modern állam a rendelkezésre álló gazdasági források függvényében alakítja ki tevékenységét, így a kiadásokat – beleértve az alkalmazottak javadalmazását is – előzetesen meg kell határozni, hogy azok fedezete biztosított legyen. Ez azonban nem azt jelenti, hogy e sajátos jellemzők kizárják a kollektív alkut, csak azt, hogy bizonyos korlátokat szabnak.⁶⁰ Például, a tárgyaló feleknek tiszteletben kell tartaniuk a költségvetésben meghatározott keretszámokat, vagy a foglalkoztatási kiadásokra fordítható keret összegét nem változtathatják meg, csak annak felhasználásáról dönthetnek.

A közszférában tehát speciális a kollektív alku társadalmi környezete, az érintett felek személye és a felek mozgásteret is. Ugyanakkor az állami alkalmazottak is alárendeltségben történő, önállóan munkavégzést teljesítenek, a munkafeltételek alakításába való munkavállalói bekapcsolódásnak ezért itt is a kollektív alku lehet a leghatékonyabb eszköze.

2. A KÖZSZFÉRA KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEIRE VONATKOZÓ NEMZETKÖZI JOGFORRÁSOK

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation, ILO) jogrendjében a kollektív alku joga kiemelt jelentőséggel bír, egyike „A munka világra vonatkozó alapelvekről és jogokról szóló nyilatkozatban” deklarált normáknak, amelyek betartása a részes államoknak önmagában a tagságból folyó kötelezettsége, ami akkor is fennáll, ha a vonatkozó egyezményeket nem ratifikálták.⁶¹

A kollektív alku jogára jelenleg négy ILO Egyezmény vonatkozik:

- 87. sz. Egyezmény (1948) az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről;
- 98. sz. Egyezmény (1949) a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról;
- 151. sz. Egyezmény (1978) a közszolgáltatásban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról;
- 154. sz. Egyezmény (1981) a kollektív tárgyalások előmozdításáról.

A közszféra sajátosságaiból eredően, ezek az Egyezmények a részes államok döntésére bízzák, hogy szabályaikat alkalmazzák-e egyes állami alkalmazottakra. Ezek a lehetséges kivételek az alábbiak:

- a fegyveres erők és a rendőrség,⁶²
- a közszolgáltatásban foglalkoztatottak.⁶³

Ez alapján úgy tűnhet, hogy az ILO jogrendjével nem ellentétes, ha egy részes állam a közszférában nem, vagy csak jelentős korlátozásokkal biztosítja a kollektív alku jogát. A Szervezkedési Szabadság Bizottságának következetes gyakorlata azonban ezeket a kivételeket megszorítóan értelmezi,⁶⁴ és a kollektív alku jogának a lehető legtágabb érvényesülést kívánja biztosítani.

Eszerint a „közszolgáltatás” kizárólag azokra vonatkozik, akiknek tevékenysége közvetlenül kötődik a közigazgatáshoz, vagy ilyen tevékenységet támogatnak. Nem tartoznak azonban ide a közszolgáltatásokat nyújtók, így például a közegészségügyben dolgozó alkalmazottak.⁶⁵

⁵⁷ Alexander De Becker: Collective bargaining in the public sector: different models in a distinct international framework. Beryl ter Haar és Attila Kun (szerk.): EU Collective Labour Law. Edward Elgar, 2021, 300.

⁵⁸ Horváth 2006, 99.

⁵⁹ Summers, 443.

⁶⁰ ILO, 2019, 23.

⁶¹ <https://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

⁶² 87. sz. Egyezmény (1948) 9. cikk (1) bek.; 98. sz. Egyezmény (1949) 5. cikk (1) bek.; 151. sz. Egyezmény (1978) 1. cikk (3) bek.; 154. sz. Egyezmény (1981) 1. cikk (2) bek.

⁶³ 98. sz. Egyezmény (1949) 6. cikk; 154. sz. Egyezmény (1981) 1. cikk (3) bek.

⁶⁴ Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, sixth edition, 2018. (a továbbiakban: Compilation) 1239. és 1241. bek.

⁶⁵ Compilation 1270. és 1269. bek.

A Bizottság következetesen különbséget tesz egyrészt a köztisztviselők között, akik beosztásuknál fogva közvetlenül az államigazgatásban dolgoznak, és akiket ki lehet zárni az Egyezmények hatálya alól, másrészt a kormány, az állami vállalatok vagy az autonóm közintézmények által foglalkoztatott minden más személy között, akiknek az Egyezményekben előírt garanciákat élvezniük kell. E második kategóriába tartoznak például az állami vállalatok, az önkormányzati és a decentralizált szervezetek alkalmazottai, a közoktatásban dolgozó tanárok, valamint a légi közlekedés személyzete, függetlenül attól, hogy a nemzeti jog szerint a közszolgálat kategóriájába tartoznak-e vagy sem.⁶⁶ Hasonlóan szigorúan értelmezendő a fegyveres szervekre vonatkozó kivétel is. A rendfenntartó tevékenységben részt nem vevő civil alkalmazottakra ugyanis ez nem irányadó.⁶⁷

A kifejezetten a közszolgálatra alkalmazandó 151. sz. Egyezmény (1978) a fegyveres szerveken és a rendőrségen túl, a civil közszolgálatra irányadóan három lehetséges kivételt nevesít. Eszerint a nemzeti jogalkotás döntheti el, hogy az Egyezményben meghatározott jogok mennyire irányadók azon magas beosztású munkavállalókra, akik:

- általános ügydöntő vagy
- vezető feladatokat látnak el, illetve azokra,
- akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek.⁶⁸

Azok az államok tehát, amelyek ratifikálták ezt az Egyezményt is, a közszolgálaton belül is csak e három „magas beosztású” munkavállalói kategóriát vonhatják ki a kollektív alku joga alól. A Szervezkedési Szabadság Bizottsága ebben a tekintetben is megszorító értelmezést követ. Eszerint mindhárom lehetséges kivétel alkalmazhatóságáról eseti alapon kell döntenet, mérlegelve például a szóban forgó állami alkalmazott szankcionálási jogkörét, valamint azt, hogy munkaköri kötelezettségeik és felelősségi körük milyen mértékben terjed ki a normák és közigazgatási határozatok kiadására, az állam képviselőire, az államháztartás felügyeletére. Ezek a kritériumok tehát a tevékenység jellegén, valamint az érintett alkalmazottak hierarchiában elfoglalt pozícióján alapulnak, akiknek nagyfokú önállósággal kell rendelkezniük.⁶⁹

Hozzá kell tenni azonban, hogy a 151. sz. Egyezmény 7. cikke alapján sem feltétlenül szükséges a közszolgálatra – a fenti kivételekkel – biztosítani a kollektív alkut. Ez ugyanis úgy fogalmaz, hogy – ennek alternatívájaként – a részes államok ösztönözhetik „bármilyen más módszer legszélesebb körű kifejlesztését és felhasználását, amely a közszolgálatban foglalkoztatottak képviselői számára lehetővé teszi, hogy részt vegyenek” a foglalkoztatási feltételek meghatározásában. A cikk értelmezése megleh-

tősen bizonytalan, mindenesetre valódi alternatívát csak olyan mechanizmusok jelenthetnek, amelyek a klasszikus kollektív alkuhoz hasonlóan biztosítják a befolyásmentes, autonóm párbeszédet és a jogilag kikényszeríthető, kötelező erejű megállapodásokat.

Az ILO jogrendjéhez hasonlóan, az Európai Szociális Charta 6. cikke is nevesíti a kollektív alkuhoz való jogot. Maga a Charta nem tartalmaz olyan kitételt, hogy ez a jogosultság az állami alkalmazottak egyes csoportjai tekintetében korlátozható lenne. Ugyanakkor a Szociális Jogok Európai Bizottsága rámutatott, hogy a köztisztviselők tekintetében a kollektív alku joga a törvény által meghatározott speciális előírások alá eshet. Mindazonáltal a munkavállalók e csoportjának is joga van ahhoz, hogy részt vegyen minden olyan folyamatban, amely közvetlenül érinti őket, és a szakszervezetnek meg kell őriznie azt a képességét, hogy a szociális párbeszéd legalább egy hatékony mechanizmusán keresztül érveljen tagjai nevében, míg a tárgyalási eredményről való pusztán meghallgatás nem elegendő.⁷⁰ Érdekes módon az Emberi Jogok Európai Egyezménye külön nem nevesíti a kollektív alkuhoz való jogot, viszont az Emberi Jogok Európai Bírósága ezt levezette a gyülekezési és egyesülési szabadságra vonatkozó 11. cikkből.⁷¹ Azt viszont maga az Egyezmény is hozzáteszi, hogy ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza. Bár e korlátozások lehetséges terjedelme egyelőre nem világos, nyilvánvalóan tűnik, hogy azt a jogalkalmazó szervek megszorítóan fogják értelmezni.

3. KOLLEKTÍV ALKU A KÖZSZFÉRÁBAN A MAGYAR JOG SZERINT

A kelet európai EU tagállamokban a kormányzati szektorban alacsony a szakszervezeti szervezethez, a kollektív szerződések szerepe pedig csekély a munkafeltételek alakításában.⁷² A magyar modell is beleillik ebbe az általános jellemzésbe, azzal, hogy a magyar munkajog kirívóan leszűkíti a közszférában dolgozók kollektív alkuhoz való jogát (lásd az 1. táblázatban).

A rendkívül széttagolt magyar közszférában egyrészt csak nagyon szűk körben, a közszolgáltatások bizonyos területein biztosított – több-kevesebb korlátozással – a kollektív alku joga. Egyrészt, ez a rendkívül megszorító szabályozás aggályos a 2. pontban bemutatott és Magyarország által is ratifikált nemzetközi egyezmények szempontjára

⁶⁶ International Labour Office (ILO): The Scope of Collective Bargaining in Public Administration. SECTOR working paper No. 329, Sectoral Policies Department, Geneva, 2019, 4.

⁶⁷ ILO 2019, 12.

⁶⁸ 151. sz. Egyezmény (1978) 1. cikk (2) bek.

⁶⁹ ILO 2019, 13.

⁷⁰ European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland, Complaint No. 83/2012, para. 176. Karin Lukas: The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary. Edward Elgar, 2021, 6.16–6.17. <https://www.elgaronline.com/monobook-oa/book/9781789903645/9781789903645.xml>

⁷¹ Demir and Baykara v Turkey, No. 34503/97.

⁷² International Labour Office: Collective bargaining in the public service in the European Union. Working paper (WP 309), Geneva, 2015, 1–2., 24.

1. táblázat

Kollektív alku a magyar közszférában

	Munkáltató	Jogforrás	Biztosított-e a kollektív alku?
Közzszolgáltatások	Költségvetési szervek (amelyek nem esnek más törvény hatálya alá)	1992. évi XXXIII. törvény	Igen, a 13. § szerinti korlátozásokkal.
	Köznevelés	2023. évi LII. törvény	Igen, a 149. § szerinti korlátozásokkal.
	Közegészségügy	2020. évi C. törvény	Nem (15. § (10) bek.).
Közigazgatás	Önkormányzati igazgatás, intézményfenntartásra kijelölt szervek	2011. évi CXCIX. törvény	Csak a közigazgatási munkavállalónak (258. §).
	Kormányzati igazgatási szervek	2018. évi CXXV. törvény	Csak a közigazgatási munkavállalónak (278. §).
	Különleges jogállású közigazgatási szervek	2019. évi CVII. törvény	Csak a közigazgatási munkavállalónak (101. §).
	Nemzeti Adó- és Vámhivatal	2020. évi CXXX. törvény	Csak a munkavállalónak (2. § (2) bek.).
Fegyveres szervek, rendvédelem	Rendvédelmi szervek	2015. évi XLII. törvény	Csak a munkavállalóknak (287/C. §).
	Honvédség	2012. évi CCV. törvény	Nem.
	Honvédelmi alkalmazott	2018. évi CXIV. törvény	Nem.
Igazságszolgáltatás	Ügyészség	2011. évi CLXIV. törvény	Nem, de lásd a 157. § szerinti speciális megállapodást.
	Bíróságok	2011. évi CLXII. törvény	Nem.
	Egyéb igazságügyi alkalmazottak	1997. évi LXVIII. törvény	Nem.
Köztulajdonban álló munkáltatók		2012. évi I. törvény	Igen, a 205-206. § szerinti korlátozásokkal.

Forrás: Saját szerkesztés

ból.⁷³ Másrészt, a szabályozás e korlátozó szemlélete sem érvényesül következetesen. Így különösen, míg a közigazgatásban főszabály szerint nem köthető kollektív szerződés, a közigazgatási szervnél munkaviszonyban foglalkoztatott közigazgatási munkavállalónál ez a jog adott. Az ügyészség esetében – az igazságszolgáltatás többi jogállásához hasonlóan – nincs kollektív alku, ám a legfőbb ügyész jogosult egy ahhoz hasonló szabályzat kiadására, „az érintett munkavállalói érdekképviselői szervezetekkel egyetértésben” (lásd a táblázatban).

Előre bocsátjuk, hogy nem tekintjük a kollektív alku megfelelő alternatívájának a közszféra egyes területein működő országos érdekegyeztetést. Több törvény rendelkezik olyan, részben egymást átfedő hatályú egyeztető fórumok létrehozásáról, ahol a Kormány az érintett munkavállalói (és önkormányzati) érdekképviselőkkel egyez-

tet.⁷⁴ Egyrészt, egyik vonatkozó jogszabály sem állapítja meg pontosan a lehetséges résztvevőket és jogkörüket, másrészt, ha születik is megállapodás ezeken a fórumokon, azoknak semmilyen jogi kötőereje nincs.

Az alábbiakban áttekintjük a közszféra egyes területeire vonatkozó szabályozást a kollektív alku szempontjából, és rámutatunk, hogy mely esetekben szükséges a jelenlegi korlátozásokat feloldani a nemzetközi kötelezettségekkel való összhang biztosítása céljából, illetve általában a kollektív alkuban rejlő lehetőségek jobb kihasználása okán.

Előre kell bocsátani, hogy még egy radikális szabályozási fordulat mellett sem biztos, hogy rövidtávon mérhetően nőne a kollektív szerződéses lefedettség a magyar közszférában. Kétséges ugyanis, hány állami munkáltatónál lenne a megállapodás megkötésére jogosult szakszervezet.⁷⁵ A közszféra szervezettségi mutatóiról kevés adatunk van. Kivételt képez a közalkalmazotti reprezentativitás megállapításának kötelezettsége folytán a közalkalmazotti

73 2000. évi LII. törvény az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2000. évi LV. törvény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2000. évi LXXIII. törvény a közzszolgáltatásban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2000. évi LXXIV. törvény a kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülészakán elfogadott 154. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

74 Országos Közzszolgálati Érdekegyeztető Tanács [a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 4. §], Egészségügyi Szolgálati Érdekegyeztető Fórum [az egészségügyi szolgálat jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjt.) 15. §], Közzszolgálati Érdekegyeztető Fórum [a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Ktt.) 198. §, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 171. §], Különleges Jogállású Szervezetek Érdekegyeztető Fóruma [a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) 96. §].

75 Hasonlóan ahhoz, hogy a versenyszférában sem hozta magával a kollektív szerződések bővülését a 2012-ben bevezetett, a korábbihoz képest jóval liberálisabb rendszer. Vö. Kun–Petrovics 2014, 28.

terület. Az Országos Reprezentativitást Megállapító Bizottság 2022. évi jelentéséből⁷⁶ tudjuk, hogy a bejelentett közalkalmazott szakszervezeti tagok száma mindössze 13 512 fő, ami 5,1%-os szervezettséget jelent.⁷⁷ Ugyanakkor az alacsony szervezettség álláspontunk szerint a „tyúk vagy a tojás” problémáját veti fel. Aligha várható ugyanis magas szervezettség olyan munkáltatóknál, ahol a legfontosabb érdekképviseleti jogosultság, a kollektív alku gyakorlását jogszabály kizárja. A jelenlegi korlátozások feloldása azonban hosszabb távon a szakszervezetek szervezkedési hatékonyságát is előmozdíthatja.

3.1. Közszolgáltatások

A közszolgáltatást nyújtó, közhatalmat nem gyakorló, más törvény hatálya alá nem tartozó költségvetési szerv munkáltatókra korábban egységesen a Kjt. volt irányadó. Mára ez a jogszabály lényegében csak a szociális szférára és a nem modellváltó felsőoktatási intézményekre alkalmazandó. A többi hajdani közalkalmazotti terület 2019-től kezdődően vagy külön jogszabály hatálya alá került (köznevelés, közegészségügy), vagy ma már a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) irányadó rájuk (szakképzés, kulturális szféra, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, alapítványi fenntartású egyetemek).⁷⁸

A korábbi közalkalmazotti szféra felaprózódásával ez a terület a kollektív alku szempontjából is rendkívül eltérő szabályok alá esik:

- Az Mt. hatálya alá kerülő intézményekben az Mt. általános szabályai szerint folytatható kollektív alku. Ezekről ebből eredően az alábbiakban részletesen nem írunk.
- A Kjt. hatálya alatt maradt munkáltatók esetén a Kjt. speciális rendelkezéseket ír elő a kollektív szerződésekre.
- A külön törvény alá kerülő köznevelés esetén a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény (a továbbiakban: Péptv.) tartalmaz az Mt.-hez hasonló, de annál némileg korlátozóbb szabályokat.
- A közegészségügyben az Eszjtv. hatálya alatt nem lehet kollektív szerződést kötni.

A Kjt. hatálya alatt köthető kollektív szerződés – az Mt.-ben meghatározott feltételekkel –, ám a kollektív szerződés szabályozási tárgyköre jelentősen szűkebb, mint a munkaviszonyban. Így a kollektív szerződés a Kjt.-től és végrehajtási rendeleteitől csak akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok kifejezett felhatalmazást

adnak.⁷⁹ Első ránézésre az Mt. szabályaitól ugyanúgy megengedett az eltérés, mint a munkaviszonyban, ám ezt a Kjt. kiegészíti azzal a megkötéssel, hogy a kollektív szerződés az Mt. adott fejezetétől nem térhet el, ha a Kjt. az eltérő megállapodásra vonatkozó Mt.-beli rendelkezés alkalmazását kizárja.⁸⁰ Márpedig ilyen kizáró szabályt szinte minden fejezet kapcsán találunk. Például a munka díjazására vonatkozó rendelkezéseknél nincs eltérési lehetőség, mivel a kógens és relatív diszpozitív szabályokat felsoroló Mt. 165. § a Kjt. 80. § (1) bekezdése alapján nem alkalmazandó.⁸¹ Ez összességében azt jelenti, hogy a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál az Mt. mindössze két fejezetétől lehet eltérni a kollektív szerződésben: a munkáltató személyében bekövetkező változás, illetve a munka- és pihenőidő fejezetek esetén. Minden más fejezet teljes egészében eltérést nem engedő (kógens). Ez a rendszer jelentősen szűkíti a felek mozgásterét, hiszen nincs mód az Mt.-től való bármiféle eltérésre olyan stratégiai fontosságú területeken, mint a jogviszony megszüntetése, vagy a díjazás. Ezek alól csak az a néhány rendelkezés kivétel, ahol maga a Kjt. teszi lehetővé az eltérést. A javaslatunk a kollektív alku tárgykörének jelentős bővítése, azzal, hogy ahol ez költségvetési szempontból érzékeny lehet, ott a törvény az Mt.-hez képest ennek szigorúbb határokat szabhatna.

A köznevelésre 2024. január 1-jétől hatályos szabályozás lényegében az Mt.-vel azonosan rendezi a kollektív szerződésekre vonatkozó szabályokat.⁸² Fontos kivétel azonban, hogy a köznevelési foglalkoztatotti jogviszony vonatkozásában a törvényi és rendeleti szintű szabályozás elsődlegessége érvényesül, így a kollektív szerződés a Péptv. és a felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól csak akkor térhet el, ha erre a jogszabályok felhatalmazást adnak. A köznevelés területén létesített munkaviszonyra vonatkozóan pedig az Mt.-től az ott meghatározottak szerint lehet, a II–III. és V. Fejezetben foglaltaktól viszont nem lehet eltérni.⁸³

Ez a megoldás tehát a köznevelési foglalkoztatási jogviszony esetén a Kjt.-hez képest korlátozottabb mozgásteret ad a kollektív alkunak (hiszen az Mt.-től, mivel nem általánosan alkalmazandó háttér szabály, itt egyáltalán nem lehet eltérni). A köznevelésben munkaviszonyban dolgozók esetében pedig szintén szűkebb a szabályozási tárgykör, mint az Mt. esetében. A szabályozást a Kjt. hatálya alatti kollektív alkuval egyezően javasolt kialakítani.

⁷⁶ http://mkir.gov.hu/tag2022/tag2022_tablazatok.php

⁷⁷ Berki Erzsébet: Kollektív szerződések Magyarországon (2012–2023). In: Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: A kollektív szerződéses lefedettség csökkenése Magyarországon 2012–2023. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest, 2023, 8.

⁷⁸ Horváth István – Kártyás Gábor: Láttelet: Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. Munkajog, 2021/1., 1–3.

⁷⁹ Kjt. 13. § a) pont.

⁸⁰ Kjt. 13. § b–c) pont.

⁸¹ Bérces Kamilla – Kártyás Gábor – Kovács Szabolcs – Takács Gábor: *Kommentár a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 75–77.

⁸² Meg kell jegyezni, hogy a jogalkotó egyelőre nem módosította a Péptv.-t a 22/2023. (X. 4.) AB határozatnak megfelelően, noha az abban foglaltak alapján világos, hogy e törvény hatálya alatt is jogosult módosítani és felmondani a kollektív szerződést az a szakszervezet, amely a kollektív szerződés megkötése után válik reprezentatívá. Vö. Péptv. 149. § (9) bek.

⁸³ Péptv. 150. § (2) bek.

A fentiekén túl további korlátozást jelent, hogy a közegészségügyben 2021. január 1-jétől nem köthető kollektív szerződés, az ekkor hatályos kollektív szerződések pedig – a törvény erejénél fogva – hatályon kívül kerültek.⁸⁴ A 2. pontban kifejtettek alapján, ez a kategorikus tilalom, illetve nyers beavatkozás a már megkötött kollektív szerződésekbe ellentétes a kollektív alku jogával, amit az ILO Szervezkedési Szabadság Bizottsága meg is állapított 3399. számú döntésében (2022).⁸⁵ A közegészségügy nem minősül ugyanis a közszolgálat olyan területének, ahol a Magyarország által ratifikált ILO Egyezmények alapján mód lenne a kollektív alku jogának korlátozására, nemhogy kizárására.⁸⁶ Hozzátehetjük, ez a rendelkezés az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdését is sérti, hiszen aligha lehet a kollektív alku, mint alkotmányos jog szükséges és arányos korlátozásának tekinteni a minden munkavállalóra kiterjedő teljes tilalmat. Ezen a ponton álláspontunk szerint a jogalkotás vitathatatlan lépéskényszerben van: mielőbb fel kell oldani az alapjogi kollíziót, és visszavezetni a kollektív szerződés jogintézményét az egészségügyben.

3.2. Közigazgatás

A közigazgatásban egyáltalán nem lehet kollektív szerződést kötni. Mivel Magyarország a 151. sz. ILO Egyezményt is ratifikálta, a kollektív alku kizárására csak azon magas beosztású munkavállalók esetén lenne lehetőség, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek. Ráadásul a szabályozás nem koherens, mert a közigazgatási munkavállalók viszont valamennyi törvény hatálya alatt az Mt. szerint jogosultak kollektív szerződést kötni. Hozzá kell tenni, ez a jogállás meglehetősen parttalan, mivel egyik törvény sem határozza meg pontosan, milyen pozíciók tölthetők be munkaviszonyban, így ez nem csak a fizikai, kisegítő munkakörökben lehetséges, hanem a közhatalom gyakorlásával nem járó, de magas végzettséget igénylő feladatok esetén is (például informatika, pénzügyi terület).⁸⁷

A nemzetközi egyezményekkel való összhang biztosítása céljából mindenképpen felül kell vizsgálni a jelenlegi szabályozást. Javasoljuk, hogy a civil közigazgatásban főszabály szerint legyen lehetőség a kollektív alkura, ami alól csak az ILO szerint megengedett magas beosztású pozíciókban (lényegében vezetők esetén) legyen kivétel.

Ugyanakkor fenn kell tartani a közszolgálatra vonatkozó szabályozás kógens jellegét, azaz a kollektív szerződés csak kifejezett felhatalmazás esetén térhetne el a jogszabálytól. Ilyen felhatalmazás azonban számos esetben megadható volna. Hangsúlyozzuk, hogy hatályos közszolgálati jogunk jelenleg sem felel meg a kógens szabályozástól elvárható kiszámíthatóság, átláthatóság követelményének, mivel a szabályozás szinte parttalan munkáltatói hatalmat biztosít. Elegendő ehelyütt röviden utalni arra, hogy a munkáltató a kinevezés egyoldalú módosításával lényegében bármely munkafeltételt saját igényei szerint, indokolás nélkül alakíthat (például a munkakör vagy álláshely, a munkavégzés helye, a munkaidő mértéke, a beosztás vezetői vagy nem vezetői jellege, vagy az illetmény mértéke).⁸⁸ Utóbbi kapcsán, az újabb közszolgálati törvényeink olyan „sávós” illetményrendszert vezettek be, amely az illetményt csak alsó- és felső határokkal rögzíti, de amely (meglehetősen tág) keretek között a munkáltató egyoldalúan dönt az illetmény mértékéről.⁸⁹

Álláspontunk szerint a kollektív szerződések fontos szerepet játszanának abban, hogy a jelenleg a munkáltató szinte korlátlan döntési szabadságára bízott kérdések átláthatóbbak, kiszámíthatóbbak legyenek, mint például az illetmény pontos meghatározása, a kinevezés munkáltatói módosításának lehetséges esetei, vagy az, mikor kell egy kötelezettségszegést fegyelmi eljárásban kivizsgálni, és mikor lehet anélkül is egyéb szankcióval élni (például felmentéssel, a kinevezés hátrányos egyoldalú módosításával). Mindez a jelenlegi rendszerhez képest azt a döntő különbséget hozná, hogy a tág jogszabályi keretek között nem a munkáltató dönthetne egyoldalúan a foglalkoztatási kérdésekről, hanem a döntési kereteket a tisztviselői oldallal közösen, kollektív szerződésben kellene kimunkálni. A kormánynak alárendelt közigazgatás vonatkozásában ezt a megállapodást – az egységes munkafeltételek érdekében – országos szinten kellene megkötni. A különleges jogállású szervek és az önkormányzati igazgatás esetén viszont mód lehetne a munkáltatói szintű alkura.

3.3. Fegyveres szervek, rendvédelem

Ahogy a 2. pont alatt láthattuk, a fegyveres szervek és a rendőrség tekintetében az ILO nem tiltja a kollektív alku kizárását, tekintettel e szervek speciális tevékenységére. A magyar szabályozás e körben főszabály szerint nem biztosítja a kollektív alku jogát, a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott munkavállalók kivételével.

A szabályozás felülvizsgálatát ezúttal is az ILO követelményeinek való megfelelés felől érdemes elkezdni. Miközben 2019 óta a magyar jogban is külön jogállás alá esnek a honvédelmi és rendvédelmi igazgatási (civil) alkalmazot-

⁸⁴ Eszjtv. 15. § (10) bekezdés és az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet 6. §.

⁸⁵ https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4288272,102679

⁸⁶ Részletesen lásd: Kártyás Gábor: Severe Restrictions on Hungarian Public Health-Care Workers' Collective Rights Violate ILO Principles. *International Labor Rights Case Law*. 2022/2.

⁸⁷ További ellentmondás a Kút. által bizonyos szerveknél bevezetett – de tartalma tekintetében teljesen kidolgozatlan – közszolgálati munkaszerződés intézménye (Kút. 98. §). A munkaviszony jellegű foglalkoztatásra utaló elnevezés ellenére ebben a jogviszonyban sincs mód kollektív szerződést kötni.

⁸⁸ Lásd Kút. 89. §; némileg szűkebb ez a jogosultság a másik két törvényben: Kút. 29. §; Kttv. 48. §.

⁸⁹ Lásd Kút. 1. melléklet, Kút. 1. és 2. melléklet.

tak,⁹⁰ a szabályozás az ő esetükben sem biztosítja a kollektív alku jogát. Ez nem felel meg az ILO joggyakorlatának, és a hazai szabályozás koherenciája céljából is szükséges lenne a kollektív szerződés-kötés lehetőségét bevezetni valamennyi civil alkalmazott esetén.

3.4. Igazságszolgáltatás

Az ILO nem követeli meg a kollektív alku jogának biztosítását a bíróságok esetén.⁹¹ A kivételek szűk értelmezése alapján ez esetben is megfontolandó, hogy a tilalom ne terjedjen ki a bírónak vagy ügyésznek nem tekintendő egyéb igazságügyi alkalmazottakra (például fogalmazók, leírók, tanácsadók, funkcionális területen alkalmazottak).

Sajátos megoldással él a szabályozás az ügyészek esetén. Eszerint, az Mt.-ből, mint háttérjogszabályból a kollektív szerződésre vonatkozó szabályokat nem lehet alkalmazni, ám az ügyészségi alkalmazottak ügyészségi szolgálati viszonyával kapcsolatban a legfőbb ügyész – az érintett munkavállalói érdekképviseleti szervezetekkel egyetértésben – szabályokat állapíthat meg az olyan kérdésekben, amelyeket az ügyészi jogállási törvény nem szabályoz, és a munka törvénykönyve szerint a kollektív szerződés keretébe tarthatnak. Azokban az esetekben, ahol az Mt. a kollektív szerződés keretébe tartozó kérdésben csak a munkavállaló javára enged eltérést, a legfőbb ügyész sem állapíthat meg az ügyészségi alkalmazottakra nézve hátrányosabb szabályokat.⁹² E felhatalmazás alapján született meg az ügyészségi alkalmazottak jogállásával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 4/2012. (I. 6.) LÜ utasítás, amelynek azonban csak három – kisebb jelentőségű – szabálya született „az érdekképviseletekkel egyetértésben”.⁹³

Álláspontunk szerint ez a kvázi-kollektív szerződés elhibázott koncepció. Miközben ugyanis a megállapodás a kollektív szerződésre emlékeztető körben térhet el a jogszabálytól, a megkötésére vonatkozóan semmilyen alkalmazandó szabály nincs. Így nem tudható, kik azok az érdekképviseleti szervek munkavállalói oldalon, akik a megállapodás megkötését kezdeményezhetik, vagy tárgyalási joggal bírnak, mi több, kik és milyen feltételek mellett jogosultak megkötni azt. Miközben a 151. ILO Egyezmény 7. cikke elismeri a munkafeltételek meghatározásának a kollektív szerződéstől eltérő, alternatív módjait is, a vonatkozó 159. Ajánlás (1978) rámutat, hogy a

vonatkozó eljárásokat nemzeti törvények vagy rendelkezések útján, vagy más megfelelő módon kell meghatározni.⁹⁴ Mindez megfelelő átláthatóságot, a hátrányos megkülönböztetést kizáró szabályozást követel meg,⁹⁵ aminek a hatályos magyar szabályozás nem felel meg.

Álláspontunk szerint ez a homályosan szabályozott, „kollektív szerződés-szerű” megoldás felesleges, ami helyett az ügyészségi alkalmazottaknak az Mt.-ben meghatározott feltételekkel kellene biztosítani (valódi) kollektív szerződés megkötését. A kollektív szerződés tárgyköre tekintetében pedig fenntartható lenne a jelenlegi megoldás, ami így a jogi szabályozás kógens jellegére épülne.

3.5. Köztulajdonban álló munkáltatók

Tág értelemben a közzférához sorolhatók azok az egyébként az Mt. hatálya alá eső munkáltatók is, amelyek köztulajdonban állnak (például közmujszolgáltatók, tömegközlekedési cégek, erőművek). Miközben ezekre a munkáltatókra az Mt. szabályait kell alkalmazni, a közpénzekkel való felelős gazdálkodás céljából speciális előírások alá is esnek. Egyrészt, a munkáltatók esetén több a kógens szabály, amelyektől a munkavállaló javára sem lehet eltérni megállapodásban. Ide tartoznak a felmondási idő és a végkielégítés szabályai, illetve a kollektív munkajogi rendelkezések.⁹⁶ Másrészt, bizonyos munkáltatói jogköröket nem maga a munkáltató, hanem a tulajdonosi jogköröket gyakorló szerv gyakorolhatja.⁹⁷

A szakirodalomban régóta vitatott, mennyiben indokolt a köztulajdonban álló munkáltatóknál a fentiek szerint korlátozni a kollektív alku tárgyköreit. Vitatható, mennyiben indokolható a közpénzekkel való átlátható és takarékos gazdálkodással az, hogy egyes kógens szabályok nem csak a vezetőkre, hanem minden munkavállalóra alkalmazandók, illetve, hogy a szakszervezet vagy az üzemi tanács jogai sem bővíthetők a törvényhez képest.⁹⁸

Módosítást két tekintetben javasolunk. Egyrészt, semmi indokát nem látjuk, hogy a köztulajdonban álló munkáltató esetében miért nem lehet eltérni az Mt. kollektív munkajogi fejezeteitől. Ez lényegében kiüresíti a kollektív szerződések kötelmi részét ezeknél a munkáltatóknál, miközben a felek közötti szorosabb együttműködés mindkét fél érdeke. Ezért ezt a tilalmat fel kell oldani, és a kollektív szerződésben való eltérést az általános szabályok szerint biztosítani.

⁹⁰ 2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról; 2015. évi XLIII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról XXVIII/A. fejezet (a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonya).

⁹¹ ILO 2019, 7–8.

⁹² 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 153. § (2) bek. b) pont, 157. §.

⁹³ Az átírányítás éves időtartama (11. §), az osztott munkaidő alkalmazhatósága [17. § (2) bek.] és a munkaidő-beosztás közlésének határideje gépkocsivezetők esetén [28. § (4) bek.].

⁹⁴ 159. sz. ILO Ajánlás a közalkalmazottak foglalkoztatási feltételeinek megállapítására vonatkozó eljárásokról 2. cikk (2) bek.

⁹⁵ ILO 2019, 16.

⁹⁶ Mt. 205–206. §.

⁹⁷ Mt. 204–207. §.

⁹⁸ Trenyisán Máté: Szabályozási dilemmák a kollektív szerződéssel kapcsolatban. In: Horváth István (szerk.): *Tisztelgés: ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára*, Budapest, Eötvös, 2015, 445–447.

Másrészt, az egyéni munkaviszonyt érintő korlátozásokat csak a vezető állású munkavállalók vonatkozásában célszerű fenntartani, hiszen aligha sérül a közvagyon védelme, ha a munkáltató és a szakszervezet megállapodása a többi munkavállalónak biztosít a törvényhez képest kedvezőbb jogokat. Ha ez a finanszírozás oldaláról nehézséget jelentene, a munkáltató nyilván elutasíthatja a megállapodás megkötését, a vezetőkre pedig egyébként sem terjed ki a kollektív szerződés hatálya.⁹⁹

4. ÖSSZEFOGLALÁS

A kollektív alku jogának jelentős kiterjesztése a közsférában mindenekelőtt elengedhetetlen ahhoz, hogy Magyarország megfeleljen az általa is ratifikált ILO Egyezményeknek, és ezzel előmozdítsa az ILO részes államaként magából a szervezetbeli tagságból eredő elkötelezettségét a kollektív alku jogának tiszteletben tartására.

E megfontolásoktól függetlenül is leszögezhető azonban, hogy a kollektív alku jogának kizárása, illetve a közszolgáltatások, köztulajdonban álló munkáltatók esetén annak jelentős korlátozása azt jelenti, hogy ezekben a szektorokban a munkáltatói oldal is elveszíti a kollektív alkuhoz kötődő előnyöket. A kollektív alku nem egy szükséges rossz, amit nemzetközi kötelezettségekből eredően kell biztosítani, hanem egy olyan szabályozási eszköz, amelynek előnyeit hiba kiaknázatlanul hagyni a közsférában.

Így különösen,¹⁰⁰ a munkafeltételek kollektív szerződésben történő meghatározása átlátható és stabil keretet teremt a foglalkoztatáshoz, hatékonyabbá teszi a munkavállalóktól érkező információk áramlását, ezáltal növeli a munkahelyi stabilitást, csökkenti a fluktuációt, és megkönnyíti a munkaügyi viták rendezését. A kollektív alku – különösen, ha az ágazati vagy országos szinten történik – kiveszi a munkakörülményeket a munkáltatók közötti versenyből, így ezeket nem a munkaerő-kínálat és -kereslet mindig változó, aktuális viszonya határozza meg. A kollektív szerződések előnye a jogalkotással szemben, hogy a feleknek pontos ismeretei vannak az érintett munkáltató, illetve ágazat sajátosságairól, prioritásairól, és így a kollektív megállapodás a gyorsan változó követelményekre jobban és gyorsabban reagáló szabályozással kecsegtet. Minderre tekintettel a kollektív alku jelenlegi korlátozását a nemzetközi jogi aggályoktól függetlenül is indokolt feloldani a közsférában.

Ehhez az átfogó reform folyamathoz az alábbiakat javasoljuk (összefoglalóan lásd a 2. táblázatban).

1. Első lépésként meg kell szüntetni a kollektív alku tilalmát azokban az ágazatokban, ahol ezt semmi nem indokolja. A kollektív szerződések kizárását egyedül a fegyveres és rendvédelmi szervek, illetve a bírói kar esetében tartjuk fenntarthatónak. A közigazgatásban, a fegyveres és rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott civil alkalmazottak és az egyéb igazságügyi alkalmazottak esetén a kollektív alku joga kizárható a „magas beosztású” munkavállalók esetén. A közszolgáltatások és köztulajdonban álló munkáltatóknál a vezetők szintén nem terjedne ki a kollektív szerződés hatálya. Minden más területen a kollektív alku lehetővé tételét javasoljuk.
2. Jelenleg azokban az ágazatokban sincs eltérő szabályozás a kollektív szerződéskötési jog feltételeire, ahol megengedett a kollektív alku. Ezt célszerű megőrizni, és a közsférában is az Mt. megoldását alapul véve 10%-os szervezettséghez kötni a szakszervezet kollektív szerződéskötési jogát. Amennyiben ezen a jogalkotó – javaslatunk alapján – változtat, azt át kell vezetni a közsféra jogállási törvényein is.
3. A kollektív szerződés szintje vonatkozásában, centralizált tárgyalásokat és megállapodást javasolunk minden olyan területen, ahol az állami szervek szigorú hierarchikus rendben, közös humánpolitikai keretek mellett működnek, és ahol az egyes szervek nem élveznek érdemi anyagi önállóságot. Így célszerű országos szinten, a teljes szervezettrendszerre kiterjedően megnyitni a kollektív alkut a kormánynak alárendelt közigazgatás, a fegyveres és rendvédelmi szervek civil alkalmazottai, az ügyészi szervezet és az egyéb igazságügyi alkalmazottak vonatkozásában. Az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél és az önkormányzati igazgatásnál – tekintettel a munkáltatók relatív önállóságára – a decentralizált, helyi szintű alkut szükséges biztosítani.¹⁰¹ A közszolgáltatások és a köztulajdonban álló munkáltatók esetén megvalósíthatónak látjuk a klasszikus többszintű kollektív alkut, ahol a munkahelyi szintű megállapodások mellett célszerű megadni az esélyt az ágazati megállapodásokra is.
4. A kollektív alku tárgykörei kapcsán – tekintettel a közsféra 1. pontban kifejtett sajátosságaira – főszabály szerint nem az általános diszpozitivitást javasoljuk, hanem azt, hogy a kollektív megállapodások megkötésére a jogi szabályozás kógens jellege mellett kerülhessen sor.¹⁰² Az egyes jogállási törvényekben külön-külön kellene meghatározni,

⁹⁹ Mt. 209. § (3) bek.

¹⁰⁰ Részletesen lásd: Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: Platform munkások kollektív alkuhoz való joga: miért és hogyan? In: Ábrahám Márta; Berke Gyula; Tálné Molnár Erika (szerk.): *Exemplis discimus: Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Budapest-Kúria, Pázmány Press, 2022, 77–81.

¹⁰¹ Hasonló álláspontot képvisel: Horváth 2006, 263–265.

¹⁰² Ezzel egyezően: Horváth 2006, 267.

hogy melyek azok a szabályok, amelyekről a kollektív szerződés eltérhet, hasonlóan a Kjt. jelenleg hatályos megoldásához. Ugyanakkor a Kjt. rendszeréhez képest bátrabb megközelítést javasolunk. A kollektív alku terepet kaphatna minden olyan kérdés tekintetében, amit a jogszabály jelenleg a munkáltató

egyoldalú mérlegelésére bíz, különösen a „sávós illetményrendszerek” pontosabb besorolási szempontjai kidolgozásánál. Célszerű lehet emellett a fegyelmi felelősség, a teljesítményértékelés, vagy az adható juttatások kapcsán is teret adni a kollektív szerződéseknek.

2. táblázat

Javaslatok a kollektív alku átalakítására a közszférában

Munkáltató		A kollektív alku javasolt...		
		személyi hatálya	szintje	tárgyköre
Közfelügyelet		mindenkire, a vezetők kivételével	többszintű (munkahelyi és ágazati is)	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Közigazgatás		mindenkire, a „magas beosztású” alkalmazottak kivételével	a kormányzati igazgatásnál centralizált, az autonóm szerveknél és az önkormányzatoknál munkahelyi	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Fegyveres szervek, rendvédelem		a civilekre, a „magas beosztású” alkalmazottak kivételével	centralizált	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Igazságszolgáltatás	Ügyészség	mindenkire	centralizált	a jelenlegi 157. § szerinti „megállapodás” mintájára, de kollektív szerződésként
	Bíróságok	Nem.	–	–
	Egyéb igazságügyi alkalmazottak	mindenkire, a „magas beosztású” alkalmazottak kivételével	centralizált	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Köztulajdonban álló munkáltatók		mindenkire, a vezetők kivételével	többszintű (munkahelyi és ágazati is)	az abszolút diszpozitivitás szerint

Forrás: Saját szerkesztés

IV. RÉSZ

ÁGAZATI SZINTŰ KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK ÉS ORSZÁGOS SZINTŰ SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD

Szabó Imre Szilárd

Ebben a részben az ágazati szintű kollektív szerződések és (különösen) a legalacsonyabb munkabérekkel összefüggő makroszintű érdekegyeztetés szabályait, azok fejlesztésének lehetőségeit tekintem át. Elsőként a hazai kollektív szerződéses rendszer sajátosságait, ezt követően a „kitörési pontok” lehetőségeit, az alanyok körének lehetséges bővítési irányait, és végül a megfelelő minimálbér megállapításának mechanizmusait vizsgálom.

1. A MAGYAR KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSES RENDSZER SAJÁTÓSÁGAI

A rendszerváltozás Magyarországon (is) a szakszervezeti struktúra szinte totális megváltozását eredményezte, mivel a „régis típusú” szakszervezeti mozgalom nem felelt meg az új társadalmi és politikai (és később gazdasági) körülmények követelményeinek. Az is világosan kimutatható ugyanakkor, hogy a korábbi struktúra (annak szervezeti, kulturális és gyakran humán feltételeivel együtt) jelentős részben fennmaradt, így önmagában a munkajogi szabályozás a munkáltatói („vállalati”) szintről lassan három évtizede képtelen „felszabadítani” a szereplőket,¹⁰³ már amennyiben ez valódi célja volt az elmúlt bő harminc év jogalkotásának.

A vállalati szintről történő „kitöréshez” elengedhetetlen lenne a jogszabálytól való eltérés bizonyos lehetőségeinek magasabb (például ágazati, szakágazati, alágazati) szintű kollektív megállapodáshoz kötése. Nem lehet a kérdés tárgyalásakor figyelmen kívül hagyni azonban, hogy a szakszervezetekre vonatkozó „kihívásokat” történetileg is meghatározza az alapvetően vállalati szinten szerveződő szakszervezeti mozgalom struktúrája (lásd különösen a munkaidő-kedvezmény jogintézményét),¹⁰⁴ a kollektív alku erősen decentralizált jellege, melynél megkerülhetet-

len szempont, hogy a szakszervezeti bevételek (amit jellemzően a tagdíjbevétel képez)¹⁰⁵ túlnyomó többsége is vállalati (nagyon kivételes esetben ágazati, alágazati) szinten realizálódik.

A posztoszocialista országokra különösen jellemző az a tény is, hogy a szakszervezetek jogi (törvényi) szabályozása erősen demonstratív a szakszervezetek jogpolitikai megítélésében, az aktuális politikai erejük és befolyásuk tekintetében. Ebből a szempontból már önmagában az is „üzenet” jelleggel bír, hogy a szakszervezetek tételes munkajogi szabályozása az üzemi tanácsokat követően szerepel a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényben (továbbiakban: Mt.). A szakszervezet jogállásának általános szabályozása a munkajog területén érdemben nem változott a 2012-es Mt. hatályba lépésével (noha formálisan valóban csökkentek a szakszervezeti jogosítványok),¹⁰⁶ a létrehozott egyik legfontosabb novum, hogy szakszervezeti oldalról felértékelődött a szervezethez kapcsolódó kérdés, ami a kollektív szerződés megkötésének feltételévé vált (kollektív szerződéskötési képesség). Ezzel szemben a különböző országos, ágazati és szektorális érdekegyeztetés területén ez a szempont (általában a támogatottság bármilyen eszközzel történő mérése) egyre inkább érzékelhetetlenné vált.¹⁰⁷

Az a tény, hogy a szocialista kollektív szerződések jellemzően negligálták a klasszikus tartalmi elemnek tekinthető bérkérdéseket (bértarifákat),¹⁰⁸ és a béreket az állam központilag határozta meg, hosszú ideig hatással volt a posztoszocialista országok bérmegállapítási mechanizmusaira. Míg ezekben az országokban a szocialista korszakban hosszú és terhes volt a központosított, adminisztratív bérmegállapítás és ellenőrzés története, a jelenlegi hazai kollektív szerződéses gyakorlat a másik végletet tükrözi:

¹⁰³ Lásd: Kun Attila: Hungary: Collective Bargaining in Labour Law Regimes. In: Liukkonen Ulla (szerk.): Collective Bargaining in Labour Law Regimes, Cham: Springer-Verlag, pp 333-356 Paper Chapter 12. (2019) (Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law 2214–6881 2214-689X ; 32)

¹⁰⁴ Lásd részletesen a Friedrich Ebert Stiftung Budapest Büro támogatásával, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Munkajogi Tanszékének szakmai együttműködésével elkészült „Árnyékjelentés” V. részében (Szabó Imre Szilárd – Petrovics Zoltán: Szakszervezeti jogok).

¹⁰⁵ Központi Statisztikai Hivatal, 9.1.1.12. A nonprofit szervezetek működési jellemzők szerinti száma és bevétele szervezeti forma szerint: https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0014.html (letöltés ideje: 2024.05.06.)

¹⁰⁶ Lásd különösen: kifogás, ellenőrzési jog megszüntetése, redukált munkajogi védelem, munkaidő-kedvezmények csökkentése, erősen korlátozó titokvédelmi szabályok

¹⁰⁷ Szabó Imre Szilárd: A szakszervezetek jogállása a magyar munkajogban. Novissima Kiadó, 2022. 161. o.

¹⁰⁸ Hágelmayer Istvánné: A kollektív szerződés alapkérdései. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.

- jellemzően decentralizált (azaz helyi, munkáltatói szintű), kiegyensúlyozatlan bérmegállapítási struktúrával és kollektív szerződéses gyakorlattal rendelkezünk;
- szemben a legtöbb nyugat-európai EU-tagállammal, ahol az ún. bértarifa rendszerek súlyponti elemét képezik az ágazati kollektív megállapodások.¹⁰⁹

A fentiekből is következik, hogy a minimálbér irányelv¹¹⁰ harmonizációjának egyik leginkább lényeges kérdése (kelene hogy legyen) a középszintű (ágazati) kollektív szerződések rendszerének reformja, mivel ma ez a magyar munkaügyi kapcsolatok leginkább hiányzó láncszeme.

2. ÁGAZATI KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK

2.1. A hatályos szabályozás kritikája

Magyarországon az ágazati szociális párbeszéd jogszabályban rögzített fő fórumai az Ágazati Párbeszéd Bizottságok (ÁPB). Működésük célja, hogy a középszintű (ágazati) kollektív szerződéseket „megalapozzák” bipartit alapon.¹¹¹ A Kormány ebben a párbeszédben közvetlen módon nem vesz részt, de a költségvetési törvény alapján támogatja ezeket a bizottságokat.¹¹² Megalakulásukkor rögzített egyik fő küldetésük az ágazati szintű kollektív

tárgyalások előmozdítása lett volna, ugyanakkor e céljukat nem érték el, hiszen az egyetlen, a magánbiztonsági ágazatban megkötött ágazati kollektív szerződést leszámítva új ágazati kollektív szerződés az ÁPB-k kétezres évek közepén történő létrejöttét követően sem került megkötésre,¹¹³ továbbá számos nemzetgazdasági ágazatban nem jött létre és/vagy nem működik ilyen fórum. Ugyanakkor az ágazati párbeszéd bizottságban az ÁPB tv. alapján az arra jogosultak kollektív szerződést, illetve egyéb megállapodást köthetnek,¹¹⁴ valamint kérhetik a kollektív szerződés ágazatra történő kiterjesztését a társadalmi párbeszédért felelős minisztertől.¹¹⁵ Jelenleg a Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján 17 ÁPB van nyilvántartva (lásd részletesen a tanulmány 1. sz. mellékletét).

Az ÁPB-ben kollektív szerződés megkötésére az ÁPB egyes oldalain részt vevő valamennyi érdekképviselő együttesen jogosult, ennek hiányában az alábbi lépcsős szabályok lépnek be:¹¹⁶

- az oldal valamennyi döntési joggal rendelkező érdekképviselője együtt; amennyiben ez nem lehetséges,
- az oldal reprezentatív érdekképviselői együtt, amennyiben ez sem lehetséges,
- az egyes oldalakon azok a reprezentatív ágazati érdekképviselők, amelyek együttesen megszerezték az oldalon szereplő reprezentatív érdekképviselők összpontszámának kétharmadát.

A részletes jogi szabályozás mellett ugyanakkor látható, hogy általában véve az ágazati szociális párbeszéd hiánya, az ágazati kollektív szerződések alacsony száma és a hatályuk alá tartozó munkavállalók korlátozott köre továbbra is a legnagyobb hiányossága a magyarországi szociális párbeszédnek.¹¹⁷ Ennek az az alapvető oka, hogy az EU-s ágazati szociális párbeszéd struktúráját leképezve az ÁPB-k gyakorlatilag „felülről” jöttek létre, tényleges előzmények, akarat/igény (és elszántság) hiányában. Komoly oka volt azonban az ÁPB-k ily módon történő kialakításának, hogy

¹⁰⁹ Lásd: Torsten Müller – Stefan Clauwaert – Isabelle Schömann – Kurt Vandaele: More Of The Same: Wages And Collective Bargaining Still Under Pressure. In: Benchmarking working Europe 2015. ETUI. p. 48.

¹¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2041 irányelve (2022. október 19.) az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérrekről

¹¹¹ Az ÁPB tv. alapján (5-9. §.) az ágazati szintű szociális párbeszédben részt vehet az a munkavállalói érdekképviselő (ágazati szakszervezet), amely

1. az adott ágazatban legalább tíz munkáltatónál alapszabálya szerint képviseletére jogosult szervezet működtet, illetőleg tisztségviselővel rendelkezik és az e munkáltatóknál munkaviszonyban foglalkoztatott érdekképviselői tagok létszáma eléri az ágazatban foglalkoztatottak létszámának egy százalékát, vagy
2. legalább három munkáltatónál – ahol az érdekképviselőt alapszabálya szerint képviseletére jogosult szervezet működtet, illetőleg tisztségviselővel rendelkezik – az érdekképviselői tagok száma eléri az ágazatban munkavállalók létszámának tíz százalékát, vagy
3. az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottsághoz intézett kérelem benyújtása időpontjában azon munkáltatók működő telephelyein, ahol alapszabálya szerint képviseletére jogosult szervezet működtet vagy tisztségviselővel rendelkezik, a megelőző öt éven belüli utolsó üzemi tanácsi választásokon a jelöltjei által együttesen megszerzett redukált szavazatok száma eléri az ágazatban foglalkoztatottak számának öt százalékát.

Munkáltatói oldalról a feltételeknek az a munkáltatói érdekképviselő felel meg, amelynek

1. az adott ágazatba főtevékenysége szerint besorolt – tagjai foglalkoztatják az ágazatban munkaviszonyban álló munkavállalók legalább öt százalékát, vagy
2. amely tagszervezeteinek legalább negyven, az ágazatba főtevékenysége alapján besorolt munkáltató a tagja.

¹¹² Az Országos Munkaügyi Tanács 2001 februárjában döntött az ágazati érdekegyeztetés fejlesztését célzó, „Az autonóm társadalmi párbeszéd megerősítése” című PHARE program indításáról, amelynek közvetlen célja az ÁPB-k megalakítása volt. Szintén ennek a programnak a keretében került megalapozásra az addig a munkaügyi kapcsolatok területén hiányosságnak számító, integrált törzsadatbázissal működő információs rendszer. A közvetlen konzultációk a munkáltatói szervezetek és a szakszervezetek között ágazati szinten a projektet megelőzően alig voltak jelen a magyarországi társadalmi párbeszédben.

¹¹³ Berki Erzsébet: Kollektív szerződések Magyarországon (2012–2023). In.: Gyulavári Tamás–Kártyás Gábor: A kollektív szerződéses lefedettség csökkenése Magyarországon (2012–2023). 14. o. Nacsics Beáta: Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működésének jogi – munkajogi elemzése. A középszintű érdekegyeztetés változásai Magyarországon a PHARE projektől napjainkig, illetve az Ágazati Párbeszéd Bizottságok kapcsolatai a makroszintű érdekegyeztetés intézményeivel c. kutatás zárótanulmánya. Civil Európa Egyesület, 2010, 36. o.

¹¹⁴ ÁPBtv. 14. §.

¹¹⁵ ÁPBtv. 17. §.

¹¹⁶ ÁPBtv. 14-15. §.

¹¹⁷ A villamosenergia-iparon kívül csak a vendéglátóipar rendelkezik ágazati kollektív szerződéssel, azonban igen csekély valódi normatartalommal. A villamosenergia-ipar viszont valóban vitális minta, az ágazati kollektív szerződést a felek rendszeresen módosítják. Lásd bővebben: https://www.vd.hu/villamosenergia-ipari-agazati-kollektiv-szerzodesek_29939 (letöltés ideje: 2024.04.26.). Korábban az Építőipari Ágazati Kollektív Szerződést a munkáltatói oldalon, majd a munkavállalói oldalon is felmondták, melynek következtében 2023-ban a kiterjesztése is visszavonásra került. (Hivatalos Értesítő 2023. évi 56. sz.). A Sütőipari Szakágazati Kollektív Szerződést az aláíró felek felmondták, melynek következtében 2013-ban a kiterjesztése is visszavonásra került.

a felek így tudtak érdemben bekapcsolódni az európai uniós ágazati szociális párbeszédbe.¹¹⁸ Lassan húsz év távlatából lehet, hogy néhány olyan mintát kellett volna ki- ragadni és támogatni (például villamosenergia-ipar), ahol valódi igény volt erre a munkáltatók és a szakszervezetek részéről, és azt követően más ágazatokban is leképezni a rendszert és a kapcsolódó jogi hátteret.

Összességében ma a rendszer mind szabályozását, mind a mögötte lévő eljárásokat tekintve túlbonyolított, számos esetben már a munkáltatók megfelelő ágazati besorolása is problémát okoz,¹¹⁹ de az adatok (például szervezettség) igazolása sem megoldott a jelenlegi szabályok között, mivel az döntően az önbevallásra van bízva, így az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottságnak nincs lehetősége tartalmi ellenőrzésekre.¹²⁰ Célszerűbb lenne a jogalkotónak kvázi „felülről” meghatározni a releváns nemzetgazdasági ágazatokat (akár a Központi Statisztikai Hivatal által alkalmazott TEÁOR'08¹²¹ besorolást alkalmazva),¹²² és kizárólag ezekben működhetne ÁPB; szűkítve az alágazati, szak- ágazati rendszer lehetőségét.

2.2. Az ágazati kollektív szerződés szabályozó szerepe

Az érdekalapú megoldások elsősorban a munkajogi szabályozás jogforrasi hierarchiájának és szabályozási tárgyköreinek felülvizsgálatát jelenthetnék. Amennyiben valóban meg akarjuk teremteni az ágazati szintet, akkor minél több lényeges kérdés szabályozását érdemes kizárólagosan ágazati kollektív szerződésben lehetővé tenni, vagy a törvényhez képest csak a munkavállaló javára történő eltérést engedni az alacsonyabb szintű kollektív szerződésnek.¹²³ Ilyen lehetne – első körben – például az „extrem munkajogi eltérések” lehetősége, így egy évnél hosszabb munkaidőkeret, vagy – az önként vállalt túlmunka megállapodás helyett – az évi 300 órát meghaladó rendkívüli munkaidő elrendelése,¹²⁴ de felmerülhet a végkielégítés mértékének szabályozására vonatkozó rendelkezések

¹¹⁸ Szabó Imre Szilárd: Az európai szociális párbeszéd hatása a magyarországi szakszervezetek működésére és az ágazati szociális párbeszédre. In: Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követő hazai és európai jogfejlődés, Wolters Kluwer (2020). pp. 401-412.

¹¹⁹ A feldolgozóiparban, illetve a közlekedésben (például vasúti közlekedés) működő érdekképviseletek tájékoztatása alapján.

¹²⁰ ÁPBtv. 21. §.

¹²¹ Az 1893/2006/EK rendelet alapján 2008. január 1-jétől a TEÁOR'08-at alkalmazzuk a gazdasági egységek főtevékenységének meghatározására, a gazdasági és társadalmi mutatók számításánál, valamint a statisztikai adatok publikálásánál.

¹²² https://www.ksh.hu/teor_menu (letöltés ideje: 2024.05.02.)

¹²³ Utal erre Gyulavári Tamás és Kártyás Gábor az „Árnyékjelentés” II. részében (A kollektív szerződéskötési jog) https://jak.ppk.hu/storage/tiny_mce/uploads/2--resz-Kollektiv-szerz--deskotesi-jog.docx?u=1c3k6w

¹²⁴ Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: A kollektív szerződéses lefedettség növelésének potenciális munkajogi eszközei. In: Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor – Berki Erzsébet: A kollektív szerződéses lefedettség csökkenése Magyarországon (2012–2023), Friedrich Ebert Stiftung, 2023. 34. o.

köre, illetve a hátrányos jogkövetkezmények súlyához igazodó szankciók meghatározása is. Önmagában egy ilyen változástól biztosan nem várható több ágazati kollektív szerződés, de legalább a munkáltatói érdekek megjelenésével ezzel összefüggésben.

2.3. Szükséges jogszabályban rögzíteni a garantált bérminimumot?

Érdemi motiváció nélkül az ágazati érdekegyeztetés pusztán elméleti kérdés marad. A kollektív szerződésekkel kapcsolatos munkajogi szabályozás eltérési lehetőségei mellett markánsan ilyen elem a legalacsonyabb munkabérekkel kapcsolatos központi szabályozás. Ennek politikai (elvi) realitását támasztja alá a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma tagjainak (kivéve Magyar Szakszervezeti Szövetség)¹²⁵ 2023. november 20-án aláírt megállapodása a minimálbér és a garantált bérminimum emeléséről, valamint a bérnövelési ajánlásról. Ennek 4. pontja rögzíti, hogy a Felek elkötelezték a kollektív szerződéskötés ösztönzésében, és ez által a kollektív szerződéses lefedettség érdemi növelésében. Ehhez szükségesnek tartják az ágazati kollektív szerződések kiterjesztésére vonatkozó szabályok megfelelő módosítását, amely jövőbeli alapját képezheti egy Magyarországon is meghonosodó szakmai bértarifa-rendszernek.¹²⁶

A minimálbérnél magasabb összegű *garantált bérminimum* a középfokú végzettséghez, képzettséghez kapcsolódó munkakörhöz kötött. A munkakör betöltéséhez szükséges képesítést jogszabály, annak hiányában kollektív szerződés, vagy ezek hiányában a munkáltató állapítja meg. A tevékenység gyakorlásához szükséges szakképesítést az ágazati miniszternek kell külön jogszabályban meghatározni. Amennyiben nem írja elő jogszabály a munkakör betöltéséhez szükséges képesítést, akkor a munkáltató maga dönti el, hogy az adott munkakört milyen végzettséggel, képzettséggel rendelkező munkavállalóval tölti be. Megjegyzést érdemel az is, hogy ez a szabályozás közel 20 év után is számos jogtechnikai kérdést hordoz magában (különösen annak kapcsán, hogy mi tekinthető középfokú végzettségnek, szakképzettségnek), ami a jogbiztonság szempontjából sem a legegyszerűsebb megoldás az eltérő jogértelmezések miatt. A garantált bérminimummal

¹²⁵ A MASZSZ külön javaslatában – többek között – az szerepel (a szakszervezeti jogok korábbi Mt.-hez hasonló szintre emelése, a sztrájk-jog biztosítása, illetve a közszféra dolgozóinak kollektív szerződéskötési jogának biztosítása mellett), hogy az érdekeltség megteremtése érdekében az ágazati megállapodásban részes munkáltatók

- élvezzenek előnyt a közbeszerzések terén;
- élvezzenek előnyt az európai uniós, illetve egyéb pályázatok terén;
- részesüljenek adókedvezményben, valamint a kormány csak olyan cégekkel kössön stratégiai megállapodást, amelyek vállalják az ágazati megállapodásokhoz történő csatlakozást.

Fentiekhez hasonló programot és követeléseket a másik két szakszervezeti konföderáció (LIGA, Munkástanácsok) is rendszeresen megfogalmaz, de a 2023-as évi tárgyalásoktól ezt elkülönítetten kezelték.

¹²⁶ <https://munkastanacsok.hu/alairtak-a-minimalber-es-a-garantalt-berminimum-emeleserol-valamint-a-bernovelkedesi-ajanlasrol-szolo-megallapodast/> (letöltés ideje: 2024.04.15.)

összefüggő szabályozás nem csak a munkajogot érinti, hanem az adójog területén is számottevő, meghatározva például az átalányadózás szabályait.¹²⁷

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár közlése szerint¹²⁸ a minimálbér a versenyszférában és a közszférában nagyjából 230 ezer embert, a garantált bérminimum pedig mintegy 730 ezer embert érint, azaz csaknem 1 millió ember béréről van szó. A minimálbéresek aránya olyan ágazatokban is jelentős, ahol vagy nem jellemző az alacsony jövedelmezőség, vagy a kormány által kiemelt stratégiai ágazatoknak számítanak (gumiipar, gépjárműgyártás, járműgyártás). Ugyanakkor a kiskereskedelem és a vendéglátás ma már jóval kisebb arányban foglalkoztat minimálbéres dolgozókat, ezekben az ágazatokban a garantált bérminimumon történő foglalkoztatás vált jellemzővé.

Hazánkban nagyjából 4,4 millió foglalkoztatott van és 3,7 millióan állnak alkalmazásban a KSH adatai alapján.¹²⁹ Fel lehet tenni az egyszerű kérdést, hogy ez egészséges bérstruktúrát jelent-e, ha ilyen széles tömegeket érintenek közvetlenül a legalacsonyabb munkabérek? Nem eredményezik-e inkább azt az elmúlt években különösen erőteljesen kirajzolódó folyamatok, hogy hatalmas munkavállalói tömegek alapbérre „szorul be” a garantált bérminimum összegére, a munkáltatók nem elhanyagolható hányada pedig az egyes ágazati piaci realitások helyett azt „vizsgálja”, hogy mekkora összegben változik a minimálbért és a garantált bérminimumot szabályozó kormányrendelet. Közgazdaságtani kutatások is kiemelik a legalacsonyabb munkabérek hatásait vizsgálva, hogy a régiós adatok (Visegrádi 4-ek) merőben más képet mutatnak, mint Magyarországon. Amíg hazánkban a minimálbér alakulása érdemben és szignifikánsan befolyásolta az átlagbér alakulását, addig a többi régiós országban az elemzés nem tudott egyértelmű kapcsolatot kimutatni. Az eltérés oka jelentős részben a garantált bérminimumra vezethető vissza.¹³⁰

Javaslatunk, hogy kerüljön kivezetésre a garantált bérminimum jogintézménye, ugyanis a törvényes minimálbérrel kívül az európai uniós tagállamok jelentős részében léteznek különböző ágazatspecifikus szakmai minimálbérek is, amelyek a szakszervezetek és a munkaadói szövetségek közötti kollektív szerződéseken alapulnak, amely minta lenne a hazai szabályozás számára is. A kollektív szerződésekben foglalt minimálbéreket bizonyos feltételek mellett az állam kiterjesztheti, azaz közigazgatási aktsussal kötelezően alkalmazandó normává válhat, tehát így az adott iparág valamennyi munkavállalójára vonatkozik, függetlenül attól, hogy a munkáltatójuk kollektív szerződés hatálya alatt áll-e. Egy ilyen modellben álláspontunk szerint egyrészt tisztább „versenypiaci” viszonyok teremthetők, másrészt a munkavállalók is jobban járhatnak, különösen napjaink erősen munkaerőhiánnyal terhelt munkaerőpiacán.

A javaslat így összességében azt célozza (kiegészülve a dolgozat 4. fejezetében foglaltakkal), hogy az ágazati munkaügyi kapcsolatok szereplői (szakszervezetek és munkáltatók) kössenek érdemi, tartalmi megállapodást az ágazatban alkalmazandó garantált (szakmai) bérminimumról, amit az állam részéről ki lehetne terjeszteni az ágazat egészére. Fontos azonban azt is rögzíteni, hogy a közszférában (a közalkalmazottak, köztisztviselők illetménytáblája különösen érintett ezzel összefüggésben) a garantált bérminimum „kivezetése” egyedi problémákat generálna (például negatívan hatna a szociális szféra bérrendszerére), amit külön jogalkotással szükséges kezelni, elkerülve az érintettek esetleges keresetvesztését. Erre megoldás lehetne, hogy a minimálbér egy meghatározott arányát (például 1,3-as szorzóval) képeznék azok a tételek, ahol a bérrendszer alapja a garantált bérminimum.

3. A „MEGFELELŐ” MINIMÁLBÉR MEGÁLLAPÍTÁSA

A „minimálbér irányelv” 5. cikke komoly kötelezettségeket rögzít a jogszabályban meghatározott megfelelő minimálbérek megállapítására vonatkozó eljárással kapcsolatban. Ezzel összefüggésben a jogalkotónak rögzíteni kellene,¹³¹ hogy a minimálbér tárgyalások megkezdésének időpontját megelőző 20 munkanappal egy sor (előző évi adatokat tartalmazó) információt kell a tárgyalófelek (és a független szakértői jelentéstevők) rendelkezésére bocsátani. Ez az adatsor egészülne ki a javaslat értelmében a következő évre várható gazdasági előrejelzésekkel (így az infláció, azon belül élelmiszer-, üzemanyag-, energiaárak változása, az átlagkereset emelkedés, a nemzetgazdasági, ezen belül versenyszféra, közszféra adatai, a gazdasági növekedés (GDP), a foglalkoztatási, munkanélküliségi ráta és a nominális fajlagos munkaerő költség a versenyszférában).¹³² A minimálbér emelési tárgyalás kiindulópontját a szakértők által elkészített jelentés megvitatása, majd

127 Lásd a főfoglalkozású átalányadózó egyéni vállalkozók esetében a járulék- és szociális hozzájárulási adó megállapítását. A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 4. § 14.2. alpontja alapján a biztosított egyéni és társas vállalkozó járulékfizetéséről szóló rendelkezések alkalmazásában a tárgyhónap első napján, a teljes munkaidőre érvényes garantált bérminimum havi összege, ha az egyéni vállalkozó személyesen végzett főtevékenysége vagy a társas vállalkozó főtevékenysége legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szakképzettséget igényel.

A szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény 34. § 11. pontja alapján a teljes munkaidőre érvényes garantált bérminimum havi összege, ha az egyéni vállalkozó személyesen végzett főtevékenysége vagy a társas vállalkozó főtevékenysége legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szakképzettséget igényel, ennek hiányában a tárgyhónap első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér havi összege.

128 <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20221216/minimalber-2023-ban-megerkeztek-a-legfontosabb-tablazarok-585652> (letöltés ideje: 2024.02.01.)

129 https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0181.html (letöltés ideje: 2024.04.02.)

130 Molnár Dániel és Regős Gábor számításai szerint 1 százalékpontos minimálbéremelés 0,3 százalékponttal növeli az átlagbér növekedési ütemét a versenyszférában. Lásd: Molnár-Regős: A minimálbér-emelés, mint gazdaságpolitikai eszköz. Polgári Szemle, 19. évf. 1–3. szám, 2023., 27. o.

131 Erre az Mt. technikai módosítását követően (T/7953. törvényjavaslat) kormányrendeletben kerülhet sor.

132 Ezek a szempontok képezik a VKF munkavállalói oldal javaslatának is az alapját.

a minimálbér emelési javaslat előterjesztése képezi a tárgyaló felek (külön a szakszervezetek, illetve külön a munkaadók) részéről, amely megoldás nem lenne ismeretlen az európai gyakorlatról.¹³³

A hatályos alkotmányjogi szabályozás – álláspontunk szerint – 2024-ben sem tenné lehetővé azt a jogszabályi megoldást, amely „vétójogot” biztosítana a minimálbér megállapításához a szociális partnerek számára.¹³⁴ Ahhoz az Alaptörvény – ezt megalapozó – módosítása lenne szükséges, amely gyakorlat egyáltalán nem biztos, hogy a minimálbérek erőteljesebb emelkedését hozná el.¹³⁵

4. A KITERJESZTÉS SZABÁLYAINAK FELÜLVIZSGÁLATA

Az ágazati szakmai minimálbér-rendszer kiépítése érdekében szükséges lenne az ágazati kollektív szerződések kiterjesztésére vonatkozó szabályok módosítása. Ennek keretében egyszerűsíteni kellene a kiterjesztéshez szükséges feltételrendszert a munkáltatói érdekképviseltek oldalán, mivel jelenleg lehetetlen olyan megállapodásokat kötni, amely megfelelné a jogszabály által támasztott kri-

tériumoknak.¹³⁶ A kiterjesztés feltétele ugyanis jelenleg az, hogy a kollektív szerződést aláíró munkáltatói érdekképviseltekben tag munkáltatók együttesen az ágazatban munkaviszonyban állók többségét foglalkoztassák, amelyet jelenleg nem tudnak teljesíteni a koalíciós jog alapján működő munkáltatói önszerveződések. Így a hatályos 50%-os mértéket álláspontunk szerint maximum 20-25%-ban lenne érdemes rögzíteni, ami alkalmazkodna a jelenlegi munkáltatói érdekképviselési jelenléthez (szervezettséghez). Azokban az ágazatokban, ahol nem jön létre ilyen megállapodás, ott felmerülhetne, hogy a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF) tegyen javaslatot a Kormány részére, aki ágazati garantált bérminimumokat állapíthat meg. Erre az Mt. ma is lehetőséget ad, amellyel, hogy még az egyes földrajzi területek munkaerő-piaci sajátosságait¹³⁷ is figyelembe lehet venni, amely szempont a kollektív szerződésekkel kapcsolatos szabályozásnál is felmerülhet szabályozási irányként (megyei/regionális kollektív szerződések lehetősége).

Álláspontom szerint ebbe a folyamatba a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara bevonása is elkerülhetetlenné vált (tekintettel a gazdasági társaságok esetében kötelező tagságra), mivel a gazdasági köztestület lefedettsége, eszközei és tapasztalata megkérdőjelezhetlenné vált, szemben a munkáltatói érdekképviseltek sokszor „szigetszerű” jelenlétével. Ebből eredően kollektív szerződéskötési joggal kellene felruházni a kamarát, rögzítve egyúttal a felek tárgyalási kötelezettségét. Ebben mintaként az osztrák szabályozásra tekintek, ahol releváns szereplői (alanyai) a köztestületek (Wirtschaftskammer Österreich) a munkaügyi kapcsolatoknak és a kollektív szerződéseknek.¹³⁸

133 Németországban 2015-ben vezették be a nemzeti minimálbér intézményét. A megállapítás úgy zajlik, hogy a szociális partnerekből és akadémiai tagokból álló, független Minimálbér Bizottság (Mindestlohnkommission) két évente tesz ajánlást a kormánynak a minimálbér-növelés ütemére, ami – a minimálbérről szóló törvény követelményeinek megfelelően – a kollektív bérmegállapodásokban rögzített bérnövekedési ütemen alapul. A Bizottság ajánlása tér ki arra, hogy a minimálberek milyen szintje az, amely garantálja a munkavállalók megfelelő megélhetését, nem veszélyezteti a német gazdaság nemzetközi versenyképességét és nem jár foglalkoztatási kockázatokkal (például munkanélküliség növelése). https://www.mindestlohn-kommission.de/EN/Home/home_node.html (letöltés ideje: 2024.05.06.)

134 A 124/2008. (X. 14.) AB határozat – többek között – alkotmányellenesnek találta az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló T/1306. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: OÉT tv.). Az Alkotmánybíróság – a köztársasági elnöki indítványának nyomán – elsősorban azt vizsgálta, adható-e alkotmányosan az OÉT-nek és a szakszervezeteknek a jogszabályalkotásban egyetértési jog.

135 A „legnagyobb” minimálbér-emelésekre akkor került sor, amikor sem jogszabályban rögzített (2002–2008), sem „elvi alapokon” (2008–2010) nyugvó egyetértési jog nem kapcsolódott ennek megállapításához. Az első Orbán-kormány az érdekegyeztetés területén az Érdekegyeztető Tanácsot 1999-ben megszüntette, helyette Országos Munkaügyi Tanácsot hozott létre azzal a szándékkal, hogy csak munkaügyi témában folyjon konzultáció. A munkáltatói szervezetek álláspontjait megvizsgálva – álláspontunk szerint – a vétójog mellett sem a 2001-es (25.500 forintról 40.000 forintra), sem a 2002-es (50.000 forintra) minimálbér emelés nem történt volna meg, de ugyanez igaz a 2010-es kormányváltást követő időszakra is, gondoljunk a 2017-es (amikor a minimálbér 15 százalékkal, a garantált bérminimum 25 százalékkal ugrott egy év alatt) vagy éppen a 2022-es 20%-os emelésre.

136 Az ÁPBtv. 17. § (2) bekezdés szerint: „A kiterjesztés feltétele, hogy a kollektív szerződést aláíró munkáltatói érdekképviseltekben tag munkáltatók együttesen az ágazatban munkaviszonyban állók többségét foglalkoztassák, valamint a kiterjesztést megkötő szakszervezetek között legyen legalább egy, a 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint reprezentatív minősülő érdekképviselő. Ezek a rendelkezések irányadóak akkor is, ha a kiterjesztési kért kollektív szerződést nem ÁPB-ben kötötték.”

137 Mt. 153. § (3)

138 Bundesministerium: <https://www.bmaw.gv.at/Themen/Arbeitsrecht/Entlohnung-und-Entgelt/Kollektivvertraege.html> (letöltés ideje: 2024.05.01.)

A kérdéshez szorosan kapcsolódik az országos (makro-) szintű demokratikus legitimitás kérdésköre a szakszervezetek részéről,¹³⁹ amelyre a legkedvezőbb megoldás egyfajta „szociális választás” lehetne, melynek lebonyolítására mintaként szolgálhat a társadalombiztosítási önkormányzatok választásával kapcsolatos korábbi szabályozás is.¹⁴⁰

A felvetés a szakszervezeti mozgalom egy részéről is időről-időre felmerülő igényként fogalmazódik meg. Legutóbb (2011-ben) két konföderáció (Liga Szakszervezetek és Munkástanácsok Országos Szövetsége) is javaslatot tett az országos szakszervezeti választásokra.¹⁴¹

A FEJEZETBEN SZEREPLŐ JAVASLATOK RÖVIDEN

A fejezetben az alábbi javaslatokat fogalmaztuk meg:

- Érdekalapú munkajogi megoldások biztosítása az ágazati kollektív szerződések elterjesztéséhez. Több olyan tárgykör rögzítése, ahol csak az ágazati megállapodás térhet el a jogszabálytól.
- Az ÁPB-k rendszerének „újrastrukturálása”, a gazdasági köztestületek számára kollektív szerződéskötési jog biztosítása.
- A „kiterjesztés” jogintézményének „újraszabályozása”, az önkéntesen szerveződő munkáltatói érdekképviseletek részére előírt kritériumok csökkentésével.
- A garantált bérminimum jogintézményének átalakítása a munkajogi szabályozásban, az ágazati szakmai bértarifarendszer érdemi lehetőségének megteremtése mellett.
- A „szociális választások” lehetőségének vizsgálata az országos szintű érdekegyeztetés területén (a szakszervezetek részvételi lehetőségének egyik eszközeként) a demokratikus legitimitáció biztosítása érdekében.
- A megfelelő minimálbér megállapításához szükséges közgazdaságtani háttér és adatszolgáltatási metódus kialakítása.

¹³⁹ A legitimitással összefüggő kérdésekről lásd: Prugberger Tamás: Az országos, az ágazati, valamint a területi érdekegyeztetésről de lege lata és de lege ferenda. Miskolci Jogi Szemle, 2010/2. sz. pp. 5-11.

¹⁴⁰ <https://static.valasztas.hu/nep97/jo/vf/vf020000.htm> (letöltés ideje: 2024.04.28.)

¹⁴¹ <https://www.liganet.hu/6445-a-liga-elnoksegenek-2011-evi-beszamolaja.html> (letöltés ideje: 2024.04.02.)

V. RÉSZ

SZAKSZERVEZETI JOGOK

Szabó Imre Szilárd – Petrovics Zoltán

1. BEVEZETÉS

Az Mt. – a korábbi szabályozáshoz képest – több ponton módosította a munkahelyi szinten működő szakszervezetek jogosultságait. A szakszervezeti jogok szabályozásának minősége, az egyes jogosultságok terjedelme azért bír különös jelentőséggel, mert az közvetlenül befolyásolhatja a szakszervezetek tárgyalási pozícióját és alkuerejét is.

Az Mt. az alábbi (korábbi) szakszervezeti jogok korlátozását, megszüntetését eredményezte:¹⁴²

- Megszűnt az állami szervek, a helyi önkormányzatok és a munkáltatók általános együttműködési kötelezettsége a szakszervezetekkel, amelynek keretében kötelesek voltak a szakszervezeti észrevételekre, javaslatokra 30 napon belül részletes indokollással válaszolni.¹⁴³
- A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme a korábbi szabálytól eltérően csak szigorúan korlátozott számú személyre terjed ki, szűkült a védelem az időtartam és a védelem körébe eső munkáltatói intézkedések tekintetében is.¹⁴⁴
- Csökkent a munkaidő-kedvezmény mértéke.¹⁴⁵
- A szakszervezet által fel nem használt munkaidő-kedvezmény elveszik, mivel azt – a korábbi szabállyal szemben¹⁴⁶ – megváltani nem lehet.¹⁴⁷
- Megszűnt a szakszervezeti kifogás jogintézménye.¹⁴⁸
- A munkaviszony kezdetekor adandó írásos tájékoztatóban a munkáltatónak nem kell információt adnia a munkahelyen működő szakszervezet nevééről.¹⁴⁹
- A szakszervezeti jogok megsértése esetén megszünt a lehetőség arra, hogy a szakszervezet hatósági eljárásban keressen jogorvoslatot. Így 2012 előtt a munkaügyi ellenőrzés kiterjedt a szakszervezeti tisztségviselők védelmére, a munkaidő-kedvezményre és a szakszervezeti kifogásra vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére is.¹⁵⁰
- Szintén 2012-ig a munkaügyi kapcsolatok rendezetlenségét, és így a munkáltató állami támogatásokból való kizárását vonta magával a szakszervezet szervezését biztosító szabályok megsértése, a kifogással érintett intézkedés végrehajtása vagy a szakszervezeti tisztségviselőt megillető munkajogi védelem figyelmen kívül hagyása miatt alkalmazott bírósági vagy hatósági szankció.¹⁵¹
- 2012. április 15-ig a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét sértő magatartások egyben szabálysértésnek is minősültek, ami miatt százezer forintig terjedő pénzbírság kiszabásának volt helye.^{152”153}

¹⁴² Ld. még ehhez Szabó Imre Szilárd: A kollektív szerződések szerepe a megújult munkajogi szabályozásban. Magyar Munkajog E-folyóirat, hllj.hu, 2015/1.

¹⁴³ 1992. évi Mt. 21. § (1) bek.

¹⁴⁴ 1992. évi Mt. 25. § (1) bek., Mt. 273. §. A szabályozás változásának összehasonlítását lásd: Kártyás Gábor: A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme és legújabb fejleményei. In: Bankó Zoltán – Berke Gyula – Tálné Molnár Erika (szerk.): Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára. Budapest, Pécs, PTE ÁJK, Kúria, Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete, 2018, 202–205.

¹⁴⁵ 1992. évi Mt. 25. § (2) bek., Mt. 274. § (2) bek.

¹⁴⁶ 1992. évi Mt. 25. § (5) bek.

¹⁴⁷ Mt. 274. § (4) bek.

¹⁴⁸ 1992. évi Mt. 23. §.

¹⁴⁹ 1992. évi Mt. 76. § (7) bek. h) pont, Mt. 46. §.

¹⁵⁰ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.) 3. § (1) bek. m–n) pontok.

¹⁵¹ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 15. § (5) bek. b) pont.

¹⁵² Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 95. §.

¹⁵³ Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: A kollektív szerződéses lefedettség csökkenése Magyarországon (2012–2023). Friedrich-Ebert-Stiftung Budapesti Irodája, Budapest, 2023. szeptember <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/20640.pdf> (2024. május 9.) 31.

Az Mt. kollektív munkajogi változásait élesen kritizálta az összes szakszervezeti konföderáció.¹⁵⁴ A szakszervezetek elsősorban korábbi jogaik elvételéről,¹⁵⁵ visszavágásáról,¹⁵⁶ végső soron szerepük marginalizálódásáról¹⁵⁷ beszéltek. Előzetesen megjegyezzük, hogy a szakszervezeti jogok különböző aspektusai szoros kapcsolatban (átfedésben) vannak egymással, így egyes jogok érvényesülése értelemszerűen hatással van több másik jog gyakorlati megvalósulására. A hatályos szabályozás „ellentmondásai” számos területen jelentkeznek a kollektív munkajog területén, amelyek a kollektív munkajogi alanyok között jog- és érdekviták forrásait jelenthetik, így például: a szakszervezeti taglétszám igazolására vonatkozó eljárások; a hatályos kollektív szerződés mellett kötési képességet szerző szakszervezet helyzetének ellentmondásossága; a kollektív szerződéskötési képesség elvesztése; a munkaidő-kedvezmény megállapítása, számítási módja, indokai, alkalmazási problémái vagy éppen a köztulajdonra vonatkozó eltérő szabályozás által teremtett „korlátok”.

Az Mt. szakszervezetekkel kapcsolatos fogalomhasználata több elemében („tisztviselő”, „felsőbb szerv”) elszigetelt, munkajogi tartalma bizonytalan és feloldatlan, ugyanakkor polgári jogi szempontból eltérő értelmezést is hordoz. Ezeknek átfogó felülvizsgálata jelenleg is lehetséges és indokolt, önmagában a joggyakorlat fejlesztése érdekében is.

Az Mt.-ben rögzített tételes jogok megfelelő jogi alapot szolgáltatnak a szakszervezetek működésére, az érdekképviseletek átfogó „válságának” oka elsősorban nem a mun-

kajogi szabályozásban keresendő.¹⁵⁸ Fontosnak tartjuk azt is kiemelni, hogy a legtöbb tételes szakszervezeti jogosítványt álláspontunk szerint jogállás- és szektorsemleges lenne szükséges biztosítani a verseny- és a közszféra területén, a kollektív szerződéses szabályozás lehetőségeinek differenciálása mellett. Véleményünk szerint a jelenlegi szélsőséges különbségek (közszféra-versenyszféra) nehezen indokolhatóak, a közszolgálat esetében pedig a hatályos szabályozás bizonyos elemei kifejezetten ellentétesek a nemzetközi munkajogi szabályokkal is.

Megítélésünk szerint a szakszervezeti jogok szabályozását nem lenne célszerű visszaállítani a korábbi módon, különösen arra figyelemmel, hogy az a kollektív munkajog más szabályozási tárgyköreivel is szoros összefüggésben áll (így például a kollektív szerződéskötéssel vagy az érdekegyeztetésre irányadó rendelkezésekkel).

2. SZAKSZERVEZET VERSUS ÜZEMI TANÁCS

A szakszervezetek szerepét munkahelyi szinten megítélésünk szerint csökkentette egyes jogosultságok üzemi tanácshoz történt átcsoportosítása. A probléma nem újkeletű, ugyanis már az 1992. évi Mt. is megosztotta az érdekképviseleti jogosítványokat a két intézmény között. A szakszervezetek továbbra is abban érdekeltek, hogy valamiféleképpen képesek legyenek befolyásolni az üzemi tanács működését, és tisztviselőik egyben tagjai legyenek az üzemi tanácsnak is.

Az 1992. évi Mt. szerint a szakszervezet jogosult volt ellenőrizni a munkakörülményekre vonatkozó szabályok megtartását, ennek keretében a munkaviszonyra vonatkozó szabályok végrehajtásáról az érintett szervtől tájékoztatást kérhetett.¹⁵⁹ A hatályos Mt. az üzemi tanács feladatai közé sorolja a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának figyelemmel kísérését.¹⁶⁰ Azon túlmenően, hogy az ellenőrzési jogosultság figyelemmel kíséréssé szelődött, az elviekben „participációt” megvalósító üzemi tanács további különös jogosultságokat e körben nem kapott.

A munkáltató csoportos létszámcsökkentés, valamint a munkáltató személyében bekövetkező változás esetén az üzemi tanáccsal köteles tárgyalást kezdeményezni,¹⁶¹ a

¹⁵⁴ Példák a versenyszférában működő szakszervezeti konföderációk elmúlt években született állásfoglalásaiból:

A LIGA Szakszervezetek állásfoglalása: „A kollektív jogok területén pedig a változás a jogok érvényesítésére szolgáló garanciák szisztematikus eltávolításában jelenik meg.” Részlet a tanulmány szakszervezeti előszavából. In: Dabis Erzsébet–Feleky Gábor–Lőrinczi János–Rossu Balázs–Ruzs Molnár Krisztina: Elemző tanulmány – az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata. (Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001). 2015. 3.

Lásd részletesen: Az új Mt. története (2011): <http://www.liganet.hu/page/88/art/6296/akt/0/html/az-uj-mt-tortenete.html> (Letöltés ideje: 2019. 12. 26.).

A Munkástanácsok Országos Szövetségének véleménye az Mt. tervezetéről (2011): „lényegesen korlátozza a szakszervezetek munkahelyi jogait”. http://www.vpdshu/2011pdf/fajl/pdf_08/Mt_MOSZ_velemen_110804.pdf (Letöltés ideje: 2019. 12. 26.)

A Magyar Szakszervezeti Szövetség (2018) az ún. „fehér könyvben” így fogalmaz: „a szabályozásból kirajzolódó tendencia egyértelmű: a cél a szakszervezetek szerepének gyengítése, így a munkavállalói érdekek védelmének korlátozása a nemzetközi standardok által megkívánt minimális szintre, sőt bizonyos esetekben még ez alá is...” https://www.vpdshu/uploads/Feher_konyv.pdf (Letöltés ideje: 2019. 12. 26.)

¹⁵⁵ Lásd az ún. szakszervezeti „kifogás” jogának megszűnése, amelyvel kapcsolatban a szakszervezetek jelezték, hogy annak elhagyásával párhuzamosan legalább a bírósági eljárásban biztosítani kellene a munkáltatói döntés végrehajtásának felfüggesztését a szakszervezet alapos indítványára.

¹⁵⁶ Például a munkaidő-kedvezmény mértékének csökkentése, a munkáltató részéről a „bennragadt órák” törvényben előírt megváltásának megszűnése, védett tisztviselők számának korlátozása stb.

¹⁵⁷ Egyes szakszervezeti vélemények szerint szimbolikus üzenettel bírt már önmagában az is, hogy a szakszervezetekre vonatkozó joganyag a törvény végén kapott helyet, ráadásul a munkavállalói participációt megvalósító üzemi tanácsi szabályozást követően.

¹⁵⁸ Erről részletesen: Szabó Imre Szilárd: A szakszervezet jogállása a magyar munkajogban (2022), Novissima.

¹⁵⁹ 1992. évi Mt. 22. § (3) bek.

¹⁶⁰ Mt. 262. § (1) bek.

¹⁶¹ Munkajogi jogutódlás (mai terminológia szerint munkáltató személyében bekövetkező változás) esetén a jogelőd és jogutód munkáltató a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezet, szakszervezet hiányában az üzemi tanácsot, üzemi tanács hiányában a nem szervezett munkavállalók képviselőiből létrehozott bizottságot volt köteles tájékoztatni [1992. évi Mt. 85/B. § (1) bek.]. Amennyiben pedig a munkáltató csoportos létszámcsökkentés végrehajtását tervezte, üzemi tanács hiányában a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezetek és a munkavállalók képviselőiből létrehozott bizottsággal volt köteles konzultációt kezdeményezni [1992. évi Mt. 94/B. § (1) bek.].

szakszervezetről az Mt. e körben nem tesz említést még abban az esetben sem, ha nem működik a munkáltatónál üzemi tanács.¹⁶² Ezekben az esetekben szükséges lenne rögzíteni, hogy a munkáltató üzemi tanács hiányában a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezettel köteles tárgyalni.

Az üzemi tanács széleskörű véleményezési és konzultációs jogosultságai nem ritkán olyan kérdésekre is kiterjednek, amelyek alapvetően kollektív alku tárgyát képezhetnék, ez az érdekképviselési és a részvételi jogok „keveredését” idézi elő. Ilyen például a munkarend, a munka díjazása elveinek meghatározásával, a családi élet és a munkatevékenység összehangolásával kapcsolatos üzemi tanácsi véleményezési jogkör, amelynek egyes elemei akár a kollektív szerződésben is helyet kaphatnának.¹⁶³ A munkáltató és az üzemi tanács által kötött normatív hatályú üzemi megállapodás – a munka díjazásával összefüggő kérdések kivételével – a kollektív szerződés valós alternatívájaként elvi lehetőséget teremt arra, hogy a tipikusan eszköztelen (így például sztrájkban pártatlan magatartásra kötelezett)¹⁶⁴ üzemi tanács szakszervezethez tartozó funkciókat valósítsa meg, ezzel is gyengítve a szakszervezetek pozícióját. Erre tekintettel is szükséges volna a két intézmény funkcionális szétválasztása, a „versenyhelyzet”¹⁶⁵ megszüntetése, és a két intézményhez köthető jogosítványok „profilisztitása”. E körben mindenképp előtt gondolunk a normatív hatályú üzemi megállapodás megkötésének lehetőségére, melyet – összhangban a II. részben kifejtettekkel – álláspontunk szerint törölni kellene az Mt.-ből.

3. A SZAKSZERVEZETI TISZTSÉGVISELŐK MUNKAJOGI VÉDELME

Az ún. munkajogi védelem mind a védett szakszervezeti tisztségviselők számát, a védelem terjedelmét és időtartamát illetően jelentősen leszűkült a hatályos Mt.-ben. Korábban nem volt limitált a védelemben részesülő szakszervezeti tisztségviselők száma, a hatályos Mt.-ben a védelemben részesülők köre az önállónak minősülő telephelyen foglalkoztatottak számától függ.¹⁶⁶

¹⁶² Mt. 72. § (1) bek., 265. § (2) bek.

¹⁶³ Mt. 264. § (2) bek. j), k) és n) pont.

¹⁶⁴ Mt. 266. §.

¹⁶⁵ Szabó Imre Szilárd: A szakszervezetek jogállása a magyar jogban. Doktori (PhD) értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest-Pécs, 2022. 160–161.

¹⁶⁶ Az Mt. alapján a szakszervezet a 236. § (2) bekezdésben foglaltak szerint önállónak minősülő telephelyen foglalkoztatott tisztségviselők közül, ha a munkavállalóknak a naptári év első napján a megelőző naptári évre számított átlagos statisztikai létszáma a) az ötszáz főt nem haladja meg, egy főt, b) az ötszáz főt meghaladja, de az ezer főt nem haladja meg, két főt, c) az ezer főt meghaladja, de a kétezer főt nem haladja meg, három főt, d) a kétezer főt meghaladja, de a négyezer főt nem haladja meg, négy főt, e) a négyezer főt meghaladja, öt főt jelölhet meg. Az így megjelölt tisztségviselőn túlmenően védelem illeti meg a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezet alapszabály szerinti legfelsőbb szerve által megjelölt egy tisztségviselőt [Mt. 273. § (3)–(4) bek.].

Álláspontunk szerint a jelenlegi rendszer korrekcióra szorul, mert abból indult ki, hogy a korábbi szabályok túl széles körben tették lehetővé a védelem kiterjesztését. Az érdemi érdekképviselési tevékenységet folytató és ebből következően ténylegesen védelemre szoruló szakszervezeti tisztségviselők egy része az Mt. rendelkezései alapján jelentős részben védelem nélkül marad.¹⁶⁷ Mivel az érdekképviseléshez kapcsolódó feladatok mennyisége és ennélfogva a munkajogi védelem szükségessége inkább függ a szakszervezet taglétszámától, mint a munkavállalók létszámától, indokolt lenne a védelem új alapokra helyezése a szakszervezeti taglétszám függvényében.¹⁶⁸ Megítélésünk szerint indokolt, hogy valamennyi munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezet – taglétszámától függetlenül – rendelkezék egy védett szakszervezeti tisztségviselővel. Ezen túlmenően a védett szakszervezeti tisztségviselők számát az adott szakszervezeti taglétszámhoz lehetne igazítani, akár oly módon, hogy meghatározott számú (például 50-100) szakszervezeti tag esetén további egy szakszervezeti tisztségviselő esne a munkajogi védelem hatálya alá. A taglétszám megállapításához ugyanakkor szükségessé válik a taglétszám igazolásának 5. alcím alatt kifejtett új mechanizmusának bevezetése.

4. A SZAKSZERVEZET KÉPVISELETI JOGA

A hatályos Mt. alapján a szakszervezet joga, hogy a munkavállalókat a munkáltatóval vagy ennek érdekképviselési szervezetével szemben anyagi, szociális, valamint élet- és munkakörülményeiket érintő jogaikkal és kötelezettségekkel kapcsolatban képviselje. Ugyancsak jogosult a szakszervezet a tagját – meghatalmazás alapján – gazdasági és szociális érdekeinek védelme céljából bíróság, hatóság és egyéb szervek előtt képviselni.¹⁶⁹

A szakszervezetek képviselési joga kapcsán javasoljuk a közérdekű igényérvényesítés szabályozását. Indokoltnak tartjuk annak lehetővé tételét, hogy a szakszervezet a munkáltatóval szemben közérdekű keresetet vagy közigazgatási (foglalkoztatás-felügyeleti) hatósági eljárást indítson egyes, munkaviszonyra vonatkozó szabályban foglalt előírások megszegése esetén, illetve amennyiben annak

¹⁶⁷ Szabó Imre Szilárd: A szakszervezetek jogállása a magyar jogban. Doktori (PhD) értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest-Pécs, 2022. 145.

¹⁶⁸ Kártyás Gábor: A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme és legújabb fejleményei. In: Bankó Zoltán – Berke Gyula – Tálné Molnár Erika (szerk.): Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára. Pécs–Budapest, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Kúria, Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete, 2018, 207.

¹⁶⁹ Mt. 272. § (6)–(7) bek. E rendelkezések lényegében nem különböznek az 1992. évi Mt. szabályaitól, melyek szerint a szakszervezet joga volt, hogy a munkavállalókat anyagi, szociális és kulturális, valamint élet- és munkakörülményeiket érintő jogaikról és kötelezettségeikről tájékoztassa, továbbá a munkaügyi kapcsolatokat és a munkaviszonyt érintő körben tagjait a munkáltatóval szemben, illetőleg az állami szervek előtt képviselje. A szakszervezet jogosult volt továbbá a tagját – meghatalmazás alapján –, annak élet- és munkakörülményeit érintő kérdésekben bíróság, más hatóság, illetve egyéb szervek előtt képviselni [1992. évi Mt. 19. § (2)–(3) bek.].

közvetlen veszélye fenyeget, feltéve, hogy az a munkavállalók nagyobb csoportját érinti, ám az érintett munkavállalók pontos köre nem határozható meg.

Példa lehet erre a munkaidő beosztásának, a napi vagy a heti pihenőidő szabályainak, a szabadság kiadásának, a munkavállalók személyes adatainak kezelésére irányadó szabályoknak, a munkabér mértékére, egyes bérpótlékok megfizetésére vagy a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezések megsértése. A közérdekű igényérvényesítés nem idegen a munkajogtól, elegendő az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.) vonatkozó rendelkezéseire gondolni, amelyek lehetővé teszik többek között az érdekképviseleti szervezetek számára is a munkaügyi per megindítását.¹⁷⁰

5. MUNKAIDŐ-KEDVEZMÉNY ÉS A SZAKSZERVEZETEK TÁMOGATÁSA

A hatályos munkajogi szabályozás legérzékenyebb területe az ún. munkaidő-kedvezmények szabályozása, ugyanis jelenleg ez biztosítja sok száz szakszervezeti tisztségviselő munkavégzésének az alapját és így a megélhetését is. A munkaidő-kedvezmény felhasználásáról (kik és milyen mértékben vehetik igénybe), ahogyan azt a Kúria egy eseti döntésében¹⁷¹ is megerősítette, a szakszervezet dönt, mivel az „rajta keresztül” illeti meg a szakszervezeti tisztségviselőket.

Szükségesnek tartanánk a szakszervezetek munkajogi „támogatásának”, nem utolsósorban magának a munkaidő-kedvezmény intézményének jelentős átgondolását. Az igénybe vehető munkaidő-kedvezmény, és ezáltal az ún. „függetlenített” tisztségviselők helyzetének újragondolása elkerülhetetlen lenne egy megújított rendszerben. Egy ilyen szisztéma működhethet akár úgy is, hogy a szakszervezet által foglalkoztatott tisztségviselők és szakértők bérköltségét egy állami (foglalkoztatási) „alpból” lehessen finanszírozni, amelyet egy megfelelő módszertan mellett a munkáltatói, munkavállalói és kiegészítő állami befizetések biztosítanak. Ezáltal a „főállású” szakszervezeti tisztségviselő munkáltatója immár jogdogmatikailag is vitathatatlan módon a szakszervezet lehetne, ugyanakkor ennek anyagi terheitől a tagság (mely egyébként sincs abban a helyzetben, hogy fenntartható módon finanszírozza a humán költségeket) jelentős részben mentesülne.

Védelmi szabályként rögzíteni lehetne egyúttal azt is, hogy amennyiben ez a konstrukció bármilyen okból megszűnik (például a tisztségviselői minőségben történő változás, így a visszahívás, lemondás, mandátum lejártának esetei), a munkáltatónak kötelező lenne újra- és/vagy továbbfoglalkoztatni a munkavállalóját egy meghatározott ideig járó objektív munkajogi védettséggel. Megfontolandónak

tartanánk azt is, hogy a szereplők ezzel a lehetőséggel csak bizonyos szervezetségi szint elérése után élhessenek, ami nagyban elősegítené a szakszervezetek – első sorban józan érdekalapokon nyugvó – fúzióját.

Felvethető továbbá a szakszervezetek normatív támogatási rendszerének kidolgozása is. Az állami támogatás jelenleg a szakszervezetek számára rendelkezésre álló pénzügyi forrás csekély hányadát képezi; összege az összes bevétel 10%-át sem haladja meg.¹⁷² Úgy véljük, hogy az érdekképviseleti feladatok ellátása nem csupán magánérdek, a munkavállalók érdekeinek védelme egyúttal a társadalom közös érdeke is. Amint a pártok is részesülnek a központi költségvetésből támogatásban, úgy a szakszervezetek számára is hasonló elvi alapon indokolható a normatív támogatás. Felmerülhet még az a gondolat is, hogy a civil szervezetekhez és az egyházakhoz hasonlóan a szakszervezetek javára is fel lehessen ajánlani a személyi jövedelemadó 1%-át, vagyis az adófizetők 2 x 1% helyett 3 x 1%-ról rendelkezhessenek.¹⁷³

Úgy véljük, hogy a normatív támogatás elsődlegesen a makro- és középszintű érdekegyeztetésben résztvevő szereplők körében merülhet fel, az erre vonatkozó tétel javaslatot azonban az érintetteknek maguknak kell kidolgozniuk. Erre módszertan (alternatíva) lehet:

1. a taglétszám alapú,
2. a szövetségekhez tartozó tagszervezetek által kötött kollektív szerződés hatálya alatt foglalkoztatott munkavállalók létszámát megjelenítő,
3. vagy a felek között egyenlő arányú felosztás.

Mindez felveti ugyanakkor a szakszervezeti taglétszámok igazolására vonatkozó szabályozás kidolgozását is. Erre a célra kívánatos volna létrehozni a tagság bíróságon vezetett, átlátható, naprakész, ugyanakkor az érintettek adatainak védelméről is megfelelően gondoskodó közhitel nyilvántartását. Amennyiben akár a normatív támogatás megállapításához, akár bizonyos szakszervezeti jogok érvényesítéséhez szükségessé válna az adatigénylés, az, akinek jogos érdeke fűződik a taglétszám megismeréséhez, ennek igazolását követően személyazonosításra alkalmatlan módon jogosult lenne adatokat igényelni a nyilvántartásból.

Mindez lehetővé tenné az ágazati párbeszéd bizottságok létrehozásához szükséges adatszolgáltatási kötelezettség új alapokra helyezését is. Figyelemmel arra, hogy a munkáltatónál képviselettel rendelkező szakszervezet taglétszámának igazolása körében annak van különös jelentősége, hogy a szakszervezet az adott munkáltatónál hany

¹⁷⁰ Ebktv. 20. §.

¹⁷¹ BH 2014. 345.

¹⁷² 2022-ben a szakszervezetek összes bevétele 15 055,5 millió forintot tett ki, melyből az állami támogatás mértéke 1 072,3 millió forint volt. Forrás: https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0014.html (letöltés ideje: 2024. május 11.)

¹⁷³ Az 1996. évi CXXVI. számú törvény módosításával.

munkavállaló taggal rendelkezik, ám a munkaviszony fennállása tekintetében csak az érintett munkáltatónak van lehetősége nyilatkozni, az ilyen adatigénylés során a munkavállalók jegyzékét a munkáltató lenne köteles a nyilvántartást vezető bíróság részére rendelkezésre bocsátani. Ezt követően a bíróság a rendelkezésre álló tagnyilvántartás, valamint a munkáltató által átadott munkavállalói jegyzék összevetése alapján bocsátaná ki az igazolást a munkáltatóra vetített pontos taglétszámról.

6. A SZAKSZERVEZETEK POLGÁRI JOGI JOGÁLLÁSÁNAK KRITIKÁJA

Magyarországon a szakszervezetek az egyesület jogi formájában végzik tevékenységüket, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ectv.) 4. § (1) bekezdése szerint annak egy különös típusaként, így elismerésükhöz először az egyesületi „minőség” jogi feltételeit szükséges teljesíteniük.

A szakszervezet alapítására, szervezetére, annak változásaira, illetve magára a működésre is az egyesületekre vonatkozó szabályok vonatkoznak, így jogállására alkalmazni kell a Ptk. egyesületekre vonatkozó rendelkezéseit,¹⁷⁴ továbbá az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvényt (Cnytv.). Az egyesülési jogot nem csak természetes személyek, hanem jogi személyek is gyakorolhatják, így létrehozhatók a szakszervezeti szövetségek, melyeknek értelemszerűen csak önállóan bejegyzett, jellemzően természetes személy tagokat tömörítő szakszervezetek a tagjai.¹⁷⁵

Jelentős probléma a gyakorlatban, hogy hosszú ideig (számos esetben akár hónapokig) elhúzódó változásbejegyzési eljárásokkal találkozunk. Ez amellett, hogy működési problémákat is generál – gondoljunk például az egyesület jogügyleti képességével kapcsolatos kérdésekre, különösen a képviselő személyének változása esetén, amíg az nem jelenik meg a közhiteles nyilvántartásban¹⁷⁶ – feleslegesen terheli a munkaügyi kapcsolatok érdemi működését is (különös tekintettel a kollektív szerződések megkötésére és módosítására, illetve a szakszervezet munkáltatóval folytatott konzultációjára), amelynek konkrét következménye és hatása van a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeire is.

¹⁷⁴ Az egyesületre vonatkozó részletszabályokat a Ptk. 3:63–3:87. §-ai tartalmazzák.

¹⁷⁵ Az Ectv. 4. § (3) szerint a szövetség olyan egyesület, amely két tag részvételével is alapítható, működtethető. A szövetség tagja egyesület, alapítvány, egyéb jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagy civil társaság lehet; szövetség tagja természetes személy nem lehet.

¹⁷⁶ A névjegyzék a 2011. évi CLXXXI. törvény 86.§ (1) bekezdése szerint közhiteles. Elérhető itt: <https://birosag.hu/civil-szervezetek-nevjegyzek>

Álláspontunk szerint ezért a szakszervezetekre egy speciális, „*sui generis*” polgári jogi (az egyesületi jogot, mint mögöttes joganyagot alkalmazva) és kapcsolódó eljárásjogi szabályozást lenne szükséges alkotni, amely jóval rövidebb bírósági ügyintézési határidőket tenne lehetővé, különösen a nyilvántartásba vétel és az egyes változásbejegyzési aktusok során, a gazdasági társaságokéhoz hasonló módon. Életszerűtlen, hogy míg egy gazdasági társaság (munkáltatói oldal) rendkívül rövid időtartam alatt jöhet létre, és a különböző cégjogi és vállalati szerkezetátalakulások is számos esetben csekély időt kívánnak meg (nagyon helyesen), addig a munkaügyi kapcsolatokban partnere (a munkavállalói oldalt képviselő szakszervezet) számára ez jóval hosszabb eljárási időtartamot és ellentmondásoktól sem mentes bírói gyakorlatot jelent.

Egy képletes példával élve: egy betéti társaság vagy egy korlátozott felelősségű társaság esetében az ügyvezető változásához kapcsolódó változásbejegyzési végzés akár 24 órán belül megszületik a cégbíróság részéről a cég kérelme alapján, ugyanez egy szakszervezet (szakszervezeti szövetség) esetében elképzelhetetlen a jelenlegi „60 napos” eljárási határidő miatt. A szabályozásból tehát hiányzik az egységes magánjogi szemlélet, amelynek legfőbb jellemzője az egységes eljárási szabályok bevezetése lenne, az eltérő jogalkalmazási gyakorlat minimalizálásával, az állami nyilvántartások egységesítésével és további adminisztrációs tehercsökkentéssel.¹⁷⁷

Megjegyezzük, hogy az ILO Egyesülési Szabadság Bizottságának (CFA)¹⁷⁸ joggyakorlata is rögzíti, hogy a jogszabályok által előírt egy hónapos időtartam lenne észszerű egy szervezet nyilvántartásba vételére.¹⁷⁹ Ez a megállapítás az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú Egyezmény (különösen annak 2. és 3. cikke)¹⁸⁰ értelmezéséből alakult ki az egyes konkrét panaszok, esetek nyomán. Az ILO CFA kiemelte, hogy ha a szakszervezeteknek a megfelelő állami nyilvántartásokba való felvételére vonatkozó normák értelmezésével kapcsolatos nehézségek olyan helyzeteket teremtenek, amelyekben az illetékes hatóságok túlzott mértékben élnék a hatáskörükkel, a 87. számú Egyezménnyel való

¹⁷⁷ Reményünket fejezzük ki, hogy a 2026-tól hatályba lépő a jogi személyek nyilvántartásáról és a nyilvántartási eljárásról szóló 2021. évi XCII. törvény meg fog felelni ennek a kívánalomnak.

¹⁷⁸ Committee on Freedom of Association.

¹⁷⁹ 337th Report, Case No. 2244, para. 1261. Ld. Freedom of Association ILO, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (revised) edition. 63.

¹⁸⁰ A 87. számú Egyezmény 2. cikke értelmében a munkavállalók és munkáltatók mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására, valamint, kizárólag az érintett szervezet szabályaitól függően, jogosultak csatlakozni a maguk választotta szervezethez, előzetes jóváhagyás nélkül. A 3. cikk 1. bekezdése rögzíti, hogy a munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek jogában áll alapszabályaik és szabályaik kidolgozása, képviselőik szabad megválasztása, szervezetük irányításának, illetve tevékenységük megszervezése, valamint programjaik megfogalmazása. Ugyanezen cikk 2. bekezdése szerint az állami hatóságok kötelesek tartózkodni minden beavatkozástól, ami ezt a jogot korlátozná, vagy annak törvényes gyakorlását gátolná.

összeegyeztethetőséggel kapcsolatos problémák merülhetnek fel.¹⁸¹ A hosszú bejegyzési eljárás komoly akadályt jelent a szervezetek létrehozásában, és a munkavállalók azon jogának megtagadását jelenti, hogy előzetes engedély nélkül alapíthassanak szervezeteket.¹⁸²

Felvethető a hazai szabályozásban az a kérdés is, hogy míg a munkavállalók 10 százalékát képviselő szakszervezet egy hazai vállalati struktúrában jelentősebbnek is nevezhető, nyolcvankilenc főt foglalkoztató gazdasági társaság esetében ugyan kilenc taggal képes kollektív szerződést kötni, de szakszervezetet jogszerűen bejegyezni nem tud ilyen létszámmal (minimum tíz fő szükséges az alapításhoz).

Javaslatunk, hogy a jogalkotó fontolja meg a Cnytv. módosítását oly módon, hogy az egyszerűsített (nyilvánartásba vételi) eljárás keretében a változásbejegyzési kérelem alapján indult polgári nemperes eljárásban is egy rövid, tizenöt napos határidővel szülessen meg a végzés. Így, ha a nyilvánartásba vételi/változásbejegyzési kérelem áttételének vagy hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve történő visszautasításának nincs helye, és nem kell a kérelmezőt a hiányok pótlására felhívni, vagy a kérelmező a hiánypótlási kötelezettségének eleget tett, a bíróság a szakszervezetet (szakszervezeti szövetséget) legkésőbb a kérelem benyújtásától számított tizenöt napon belül nyilvánartásba veszi, vagy a változásbejegyzési kérelemben szereplő adatokat nyilvánartásba veszi.

7. A FOGLALKOZTATÁS-FELÜGYELETI HATÓSÁG SZEREPE

Relevánsnak tartjuk azt a problémát, hogy ha a szakszervezetek Mt.-ben rögzített (tételes) jogai sérülnek, jelenleg a jogsérelem orvoslására a bírósági úton kívül érdemben nincs más lehetőség. Ezen jogok megsértése esetén a szakszervezet ugyan munkaügyi jogvitát kezdeményezhet,¹⁸³ a bíróság viszont legfeljebb csupán megállapíthatja

a jogsértés tényét; szankciót a törvény nem nevesít („lex imperfecta”, azaz következmények nélküli szabály).

Ezzel a problematikával sem a hatályos, sem a korábbi munkaügyi ellenőrzési jogszabály¹⁸⁴ sem kezd(ett) érdemben semmit, azaz a hatóság hatásköre nem terjed ki ilyen esetekre. Ugyan a korábban hatályos Met. szövege tartalmazta, hogy a jogszabályi feltételeknek „meg nem felelő foglalkoztatás”, illetve munkavállalás visszaszorítására, valamint a munkavállalók és érdekképviselői szervei jogainak védelmére lett alkotva, de ennek oka az volt, hogy a hatóságnak még 1996-ban léteztek konkrét jogosultságai ezen a területen.¹⁸⁵ Így a munkaügyi ellenőrzés kiterjedt a munkavállalók gazdasági és társadalmi érdekei védelme céljából szakszervezet szervezését biztosító szabályokkal összefüggő munkáltatói kötelelıségekre, a választott szakszervezeti tisztséget betöltő munkavállalónak, az üzemi és a közalkalmazotti tanács tagjának és a munkavédelmi képviselőnek a munkajogi védelmére, valamint munkaidő-kezdményére vonatkozó szabályok ellenőrzésére, illetve a szakszervezet által kifogásolt intézkedésekkel összefüggő munkáltatói kötelelıségekre végrehajtására vonatkozó szabályok betartására.¹⁸⁶

Indokoltnak tartanánk ezért az ellenőrzési tárgykörök – körültekintő, jól átgondolt – bővítését. Ennek megfelelő iránya lehet, hogy az Mt.-ben foglalt egyes (hatósági eszközökkel is bizonyítható) munkavállalói érdekképviselői jogok megfelelő érvényesülésének vizsgálata kerüljön ismét a munkaügyi (foglalkoztatás-felügyeleti) ellenőrzés hatáskörébe, a jogsértéshez pedig kapcsolódjon szankció (klasszikusan a munkaügyi bírság kiszabása). Ilyenek lehetnének például:

- a szakszervezeti tájékoztatási jog, a „propaganda” jog;
- a „helyiséghasználati” jog, a „belépési” jog;
- az üzemi tanács működését biztosító bizonyos jogosítványok,
- az információs és konzultációs jogok megsértése.

¹⁸¹ Ld. 330. jelentés, 2038. sz. ügy, 156. bekezdés.

¹⁸² Ld. 338. jelentés, 2273. sz. ügy, 294. bekezdés.

¹⁸³ Mt. 285. § (1) bek.

¹⁸⁴ Met.

¹⁸⁵ A jogalkotó 2012-ben szüntette meg ezt a jogkört.

¹⁸⁶ A Met. 3. § (1) bekezdés h), i), j) pontja.

A FEJEZETBEN SZEREPLŐ JAVASLATOK RÖVIDEN

A fentiekben kifejtett javaslatunk az alábbiak szerint foglalható össze:

- Indokolt az Mt. szakszervezetekkel kapcsolatos fogalomhasználatának (például „tisztviselő”, „felsőbb szerv”) átfogó felülvizsgálata.
- Szükséges a szakszervezeti jogosítványok jogállás- és szektorsemleges biztosítása, a kollektív szerződéses szabályozás lehetőségeinek differenciálása mellett a közszféra, illetve a versenyszféra területén.
- Szükséges az üzemi tanács és a szakszervezet funkcionális szétválasztása, és jogosítványaik „profiltisztítása” (így például indokolt lenne a normatív hatályú üzemi megállapodás lehetőségének eltörlése).
- A szakszervezeti tisztviselők munkajogi védelmét a szakszervezeti taglétszámtól kellene függővé tenni.
- Lehetővé kellene tenni a szakszervezet számára a közérdekű igényérvényesítést.
- Át kellene alakítani a munkaidő-kedvezmény szabályait, valamint lehetővé kellene tenni a szakszervezet által foglalkoztatott tisztviselők és szakértők állami alapból történő finanszírozását.
- Indokolt lenne kidolgozni a szakszervezetek normatív támogatási rendszerét a taglétszám alapján.
- Ki kellene dolgozni a szakszervezeti taglétszámok igazolására vonatkozó szabályozást, amely célra javasoljuk a bíróságon vezetett átlátható, naprakész, közhiteles nyilvántartás létrehozását.
- A szakszervezetek nyilvántartásba vétele és az egyes változásbejegyzési aktusok során indokolt a gazdasági társaságokéhoz hasonló, „*sui generis*” eljárásjogi szabályozás (polgári nemperes eljárás) megalkotása, amely jóval rövidebb – például tizenöt napos – ügyintézési határidőket tenne lehetővé.
- A munkavállalói érdekképviseleti jogok megfelelő érvényesülésének vizsgálata kerüljön ismét a munkaügyi (foglalkoztatás-felügyeleti) ellenőrzés hatáskörébe, a jogsértéshez pedig kapcsolódjon szankció (például munkaügyi bírság).

VI. RÉSZ

SZTRÁJKJOG

Berki Erzsébet

1. FOGALMAK

Az előző részekben láthattuk, hogy a kollektív tárgyalások gyakorlatát Magyarországon alacsony gyakoriság, gyenge szabályozó erő, és a munkáltatói szint dominanciája jellemzi. Hasonlókat mondhatunk a sztrájkokról is. Az alábbiakban bemutatjuk azokat a fontosabb problémákat, amelyek a sztrájk szabályozásával kapcsolatosan merülnek fel, és amelyek orvoslása szükséges lenne ahhoz, hogy a sztrájk szabályozás ne akadályozza a kollektív tárgyalásokat, hanem elősegítse a kollektív megállapodások létrejöttét.

Tekintettel arra, hogy a szabályozás nagyvonalúan kezeli a definíciókat, bevezetőben rögzítsünk néhány fogalmat.

Általában kollektív tárgyalásnak a kollektív szerződés létrehozására irányuló, az annak megkötésére jogosult felek közötti tárgyalásokat nevezzük. Az ILO irányadó meghatározása szerint¹⁸⁷ egy munkaadó, illetve a munkaadók egy csoportja, illetőleg egy vagy több munkaadói szervezet, másfelől egy vagy több munkavállalói szervezet között:

- a munkakörülmények és a foglalkoztatási feltételek meghatározása; és/vagy
- a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatok szabályozása; és/vagy
- a munkaadók vagy szervezeteik és a munkavállalók egy vagy több szervezete közötti kapcsolatok szabályozása céljából kerül sor.

A 154. sz. ILO Egyezmény 5. cikkében a következőt látjuk:

„1. A kollektív tárgyalások elősegítésére a nemzeti körülményeknek megfelelő intézkedéseket kell tenni.

2. A jelen cikk 1. bekezdésében jelzett intézkedéseknek az a célja, hogy (a) a jelen Egyezmény alá tartozó tevékenységi ágakban működő valamennyi munkaadó és munka-

vállalói csoport lehetőséget kapjon a kollektív tárgyalások folytatására...”.

Jelen esetben a kollektív tárgyalások fogalmát – a korábbi fejezetekkel ellentétben – több okból is tágan értelmezzük. Így foglalkozunk azokkal a tárgyalásokkal is, amelyek tartalmukat tekintve kimerítik a fenti meghatározást, a tárgyaló felek azonban nemcsak munkavállalók és munkáltatók szervezetei lehetnek, hanem egyfelől munkavállalók csoportja, másfelől a munkáltató tevékenysége felett ellenőrzést gyakorló fenntartó, vagy állami szerv, ideértve a kormányt is. Ugyanakkor világos, hogy az a tárgyalás, amely nem kollektív szerződés megkötésére jogosult felek (szakszervezetek és munkáltatók, illetve munkáltatói érdekképviseletek) között folyik, nem végződhet kollektív szerződéssel. Az ilyen tárgyalások eredményét nálunk megállapodásnak nevezik. Ezt a megállapodást a jog semmilyen vonatkozásban nem támogatja és védi, bíróság előtt nem kereshető és a végrehajtás kikényszerítésére – sokszor annak ellenőrzésére sem – békés eszközökkel nincs mód.

Miután azonban a törvények mellett az ilyen megállapodásra irányuló tárgyalások elvileg fontos szerepet töltenek be a közszolgálat munkafeltételeinek szabályozásában, és miután a gazdasági szervezetek centralizációja magával hozza a fenntartó egyre gyakoribb belépését a tárgyalásokba a munkáltatók oldalán¹⁸⁸, a kollektív tárgyalások körébe tartozónak tekintjük azokat a tárgyalásokat is, amelyek ilyen megállapodások létrehozására irányulnak.

Hasonlóképpen kollektív tárgyalásnak tekintjük azokat a tárgyalásokat is, amelyekben a munkavállalók érdekeit nem szakszervezet (állandó koalíció), hanem a munkavállalókat, vagy azok csoportját alkalmilag választott delegá-

¹⁸⁷ 154. sz. Egyezmény a kollektív tárgyalások előmozdításáról. <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/1a/01000/154E.pdf> (2024.03.12-ei letöltés)

¹⁸⁸ Erre hívja fel a figyelmet Szabó Imre Szilárd: Még elégséges szolgáltatás a gyakorlatban – az elmúlt tizenhárom év „legnagyobb” személynál állítási sztrájkjának tanulságai. 2023, Munkajog, 2023/2. lapszám, 65-70. o. és Szabó Imre Szilárd: A „bértárgyalások” és a hozzájuk kapcsolódó munkajogi és munkaügyi kapcsolati kihívások a köztulajdonban álló vállalatok által működtetett közszolgáltatások területén. Pro Futuro 2021/2. 148-161. oldal

ció képviseli (alkalmi koalíció)¹⁸⁹. Ezt annál is inkább meg kell tennünk, mert az 1989. évi VII. tv. (továbbiakban: Sztv.) szerint a sztrájkjog a dolgozókat illeti meg, tekintet nélkül arra, hogy szakszervezeti tagok-e.

Felmerül itt a „dolgozók” meghatározásának kérdése, amelyet az Alkotmánybíróság nem talált aggályosnak.¹⁹⁰ Az indoklás szerint ez a kifejezés minden foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban munkát végző személyt felölel és a sztrájkjog minden ilyen személyt megillet. Ahogy azonban a munkavégzési formák differenciálódnak, egyre többször felmerül a kérdés, hogy ez valóban így van-e. Már régóta létezik az a munkavállalói réteg, amely polgári jogi szerződés alapján és nem foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban dolgozik, aminek következtében beszüntetheti ugyan a munkát, de sztrájkjoga, és ezzel védelme nincs, egyszerűen szerződészegőnek minősül, annak összes szankciójával együtt.

Miután a jogban sztrájk meghatározás sincs, jelen esetben is a „szervezett, ideiglenes, kollektív munkabeszüntetés a dolgozók gazdasági és szociális érdekeinek előmozdítása, illetve védelme érdekében” meghatározást tartjuk érvényesnek¹⁹¹. Ennek egyik speciális esete a figyelmeztető sztrájk, amely a kötelező 7 napos tárgyalási időszak alatt zajlik és 2 óránál nem hosszabb. Másik speciális esete a szolidaritási sztrájk, amely egy másik munkavállalói csoporttal való szolidaritás kifejezésére, az ő támogatásukra irányul, és amelyben a sztrájkolók nem fogalmazzák meg saját követeléseket.¹⁹²

A sztrájk a kollektív tárgyalások során kialakuló kollektív (érdek)vitában alkalmazott eszköz, amelyre – kissé sományosan fogalmazva – a munkavállalóknak azért van szükségük, mert a munkáltató (vagy más ellenérdekű fél) velük szemben hatalmi pozícióban van. Sajnálatos módon a munkajog nem igazít el bennünket abban a kérdésben sem, mi az a kollektív vita. A hatályos Mt. tesz utalást a szereplőkre, de semmit nem mond a vita tárgyáról.¹⁹³ Így a kollektív vita jogvita is lehet, amelyben viszont sztrájkot alkalmazni nem lehet, de ezt csak az Sztv.-ből tudjuk meg. Ugyanakkor kollektív vita azokon a tárgyalásokon is kialakulhat, amelyeket nem a munkáltatóval folytatnak, hanem bármelyik másik, a „dolgozók” érdekeit befolyásolni képes hatalmi tényezővel, mint a munkáltatói érdekképviselő, a fenntartó vagy a kormány, illetve a munkáltató nem feltét-

lenül a szakszervezettel vagy az üzemi tanáccsal tárgyal, a munkavállalók alkalmi képviselőivel is kialakulhat vita.¹⁹⁴

Az Mt.-ben található három szakasz (291-293. §) – a döntőbíráskodás kivételével – nem tartalmaz kötelező rendelkezéseket, így a felek eldönthetik, hogy a vitában alkalmazzák őket, vagy sem. Ezen kívül azonban a kollektív vitának nagyon is súlyos következményei vannak, így egzaktan tudnunk kellene, mikor beszélhetünk kollektív vitáról, ami megfelelő definíció hiányában nem lehetséges.

Meglátásunk szerint helyesebb lenne a jogban a kollektív érdekvita kifejezést használni, a tartalomra való utalással kapcsolatban pedig visszatérhetünk az 1992. évi Mt. által alkalmazott megoldáshoz: jogvitának nem minősülő vitáról van szó. Szükségesnek tartjuk, ugyanakkor, hogy a kollektív érdekvita meghatározásába kerüljön be annak nyílt, deklarált volta: a deklaráció időpontja kiindulópontul szolgálhat az Sztv.-ben található határidők számításához, illetve bármely más, részhatáridőkkel szakaszolt vitarendelési eljárás igénybevételéhez.

2. SZTRÁJK ÉS KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS: GYAKORLATI ÖSSZEFÜGGÉSEK

A sztrájk és a kollektív szerződés intézményét a jog két ponton köti össze, amelyből az egyik a fent jelzett összefüggés, nevezetesen, hogy a sztrájkot kollektív vitában szabad alkalmazni, vagyis jogvitában nem. Az Sztv, ezt az összefüggést tilalommal fejezi ki:

„3. § (1) Jogellenes a sztrájk:...c) olyan egyedi munkáltatói intézkedéssel, vagy mulasztással szemben, amelynek megváltoztatására vonatkozó döntés bírósági hatáskörbe tartozik...”

A jogvita és a kollektív vita szétválasztása azonban nem mindig egyértelmű, a kollektív viták gyakran vezetnek jogvitához, illetve néha jogvitákat is kollektív vitaként kezelnek, de miután ezt az esetet a partnerek csak ritkán ismerik fel, nem jellemző, hogy emiatt bírósághoz fordulnak. A bevezetőben javasolt fogalmi tisztázás hozzájárulhat ahhoz, hogy ilyen esetek lehetőleg ne forduljanak elő.

Bonyolultabb a dolog, ha a vitában részes a kormány. Mint korábban láttuk, a munkáltató fogalmába beleértendő minden olyan aktor, akinek hatalma van a munkafeltételek alakítása felett, így adott esetben a kormány is.

¹⁸⁹ A problémát még a 90-es években dr. Tóth Ferenc vetette fel és a munkaügyi kapcsolatok oktatásához írt tankönyveiben is bemutatta, illetve elemezte. Ld. például: Tóth Ferenc: Munkaügyi kapcsolatok. Zsigmond Király Főiskola 2002. Kézírtos formában. 155. oldal

¹⁹⁰ Ld.: a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatot <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE89762D28B66C83C1257ADA00525618?OpenDocument>. 2024.03.12-ei letöltés

¹⁹¹ Bővebben ld. Berki Erzsébet: Sztrájk! Sztrájkok és más direkt akciók Magyarországon a rendszerváltás után. OFA, Budapest, 2000. 31-34. oldal

¹⁹² Sztv. 2.§ (3) bekezdés és 1. § (4) bekezdés

¹⁹³ Mt. 291. § (1) A munkáltató és az üzemi tanács vagy a szakszervezet a közöttük felmerült viták feloldására egyeztető bizottságot (a továbbiakban: bizottság) alakíthat. Az üzemi megállapodás vagy a kollektív szerződés állandó bizottság megalakításáról is rendelkezhet.

¹⁹⁴ A Legfelsőbb Bíróság (Kúria) eseti döntésében már állást foglalt abban a kérdésben, hogy a sztrájkjog nem kizárólag csak a munkáltató és a munkavállaló viszonylatában értelmezhető. „A munkavállalók munkaviszonyával kapcsolatos (gazdasági és szociális) jogot, kötelezettséget ugyanis nemcsak a munkáltató, hanem kívülálló személy, vagy szerv is gyakorolhat, akinek az intézkedése ez esetben munkáltatói intézkedésnek minősül” (Mf.k. II. 10.900/2009/3.). Ez, és más eseti döntések összhangban vannak a Kiss György: Munkajog I. c. 1996-ban megjelent könyvében kifejtettekkel, miszerint a munkaviszony fennállása a vitában állók között nem feltétele kollektív vitának. Ld. 422-423. oldal.

A kormány jogképessége azonban korlátozott, a kollektív tárgyalásokon kifejezetten munkáltatói szerepben jelenik meg, a jog azonban mindig mint az állam részét, mint a kormányzás feladatát ellátó entitást kezeli, így a munkáltatói szerepben megtett intézkedéseikért sem felel a bíróságon. Ez a gyakorlatban azzal valósul meg, hogy a bíróság nem fogad be olyan munkaügyi keresetet, amelyben a kormány lehetne az alperes. Felmerül a kérdés, hogy a fent idézett tilalom mellett ezekben az esetekben jogszerű sztrájk tartható-e.

Ez összefügg a kollektív tárgyalások és a sztrájk intézménye közötti másik kapcsolódási ponttal: szintén a 3. § alapján jogellenes a sztrájk „d) kollektív szerződésben rögzített megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt”.

Ez az úgynevezett békekötelem szabálya, amely azon az egyszerű megfontoláson alapul, hogy ha békés eszközökkel, tárgyalásos úton létrejött egy szerződés, akkor annak megváltoztatására is tárgyalásos eszközökkel kerüljön sor, ha a felek úgy ítélik meg, hogy az már nem megfelelő a számukra. A kollektív szerződést azért kötötték, hogy békésen folyjon a munka és olyan akciók, mint a sztrájk ne okozzanak gazdasági kárt a feleknek. Ezzel a tilalommal kapcsolatban az az egyetlen kifogás emelhető, hogy nem törvényben, hanem a kollektív szerződésekben lenne a helye. Az elmúlt harminckét év tapasztalatai alapján azonban nem okozott gyakorlati problémát a törvényben történt szabályozás.

Ugyanakkor ez a tilalom nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor nem kollektív szerződésben, hanem megállapodásban rögzítenek valamit. Így a kormánnyal, a fenntartóval, vagy az önkormányzattal kötött megállapodások megváltoztatása érdekében lehet jogszerű sztrájkot tartani, hiszen azok formálisan nem kollektív szerződések. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a sztrájk alkalmazhatósága mind a kormánnyal folytatott jogvita, mind kollektív érdekvita esetén ellentmond annak a követelménynek, hogy jogvitában a bíróság dönthet, illetve egy megállapodás végrehajtása felett az igazságszolgáltatás őrködjön, ha pedig meg akarjuk változtatni, azt a tárgyalóasztal mellett kell elérni.

Ahhoz, hogy az itt leírt zavar megszűnjön, arra lenne szükség, hogy azokban az ágazatokban, ahol ma ún. érdek egyeztetés folyik (vagy nem, de elvileg lenne rá mód), kollektív tárgyalásokat lehessen folytatni, amelyek kollektív szerződéssel zárulhatnának. Ez nyilvánvalóan megnövelné a kollektív szerződéses lefedettséget, a sztrájk alkalmazása szempontjából pedig megszüntetné a kétértelmű helyzeteket. Ennek az lenne a feltétele, hogy a közösségi szolgáltatásokban a munkáltatókat az állam, illetve az önkormányzat irányítsa, de ne vonja el a munkáltatói funkciókat, illetve hogy létrejöjjenek munkáltatói érdekképviseletek, amelyek képesek lennének ágazati szintű kollektív tárgyalások folytatására. A munkáltatói érdekképviseletek létrejöttéhez valószínűleg nem elég kollektív tárgyalási és szerződési jogot adni ezeknek a szervezeteknek, hathatós

állami ösztönzésre is szükség lenne, valamint arra, hogy a hatalomkoncentráció folyamatát fordítsuk vissza. Ha ez sem lenne elegendő, lehet találni olyan megoldásokat az EU országaiban, amiket adaptálni lehet, például ügynökségeket, tárgyalási centrumokat stb. lehet létrehozni.¹⁹⁵

3. A HATÁLYOS SZTRÁJKTÖRVÉNY PROBLÉMÁI

3.1. Ki sztrájkolhat és ki nem?

3.1.1. RENDVÉDELMI SZERVEK ÉS FEGYVERES TESTÜLETEK

A sztrájk alapjog, amely a munkavállalókat megilleti. Ehhez a tételmondathoz azonban a szakírók rögzest hozzá szokták tenni, hogy nem korlátlan alapjog.¹⁹⁶ Ez két dolgot jelent, egyrészt lehet tiltani, másrészt lehet korlátozni.

Magyarországon tilos a sztrájk a fegyveres és rendvédelmi szerveknél, a nemzetbiztonsági szolgálatoknál, illetve a NAV-nál a pénzügyőrök számára. Ezeknek a tilalmaknak – a NAV kivételével – szervi hatálya van, vagyis az ilyen szerveknél jogviszonytól függetlenül mindenkire vonatkozik a tilalom. A hivatásos állományúak jogviszonyait szabályozó törvények ezeket a tilalmakat – más alapjogok korlátozása mellett – megismétlik, ugyanakkor elvileg kompenzációt is nyújtanak a tilalmakért cserébe. Nem ismerik viszont a kollektív vita intézményét, aminek az a következménye, hogy nem gondoskodnak olyan vitarendezési eljárásokról, amelyek – mintegy pótolva a sztrájkjogot – segítenék a feleket megállapodás létrehozásában. A civil alkalmazottak esetében a helyzet még rosszabb, miután azok a jogszabályok, amelyek hatálya alatt dolgoznak, kompenzációt sem biztosítanak a sztrájkjogtól való megfosztásért cserébe.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának sztrájkjogi projektje (2008–2010)¹⁹⁷ foglalkozott ezzel a kérdéssel, és a Biztos beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz a vizsgálatban feltárt jogi anomáliák megszüntetése érdekében. A Biztos nem értett egyet azzal, hogy a rendvédelmi szerveknél dolgozóakra nézve totális sztrájktilalom érvényesül.¹⁹⁸ Véleménye szerint az Alkotmány alapján „a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell

¹⁹⁵ Ld. például Casale, G.; Tenkorang, J. Public service labour relations: A comparative overview Geneva, International Labour Office, 2008 DIALOGUE Paper No. 17; Danielle Bossaert Michael Kaeding: Social Dialogue in the Public Sectors of the EU Member States: An Analysis of Different Models at the Level of the Central Public Administration Maastricht, November 2009;

¹⁹⁶ Ld. például Orosz Flóra: A sztrájk mint alapjog, a sztrájkszabályozás jogrendszerben való elhelyezkedése. In Szilágyi, J.E., Hrecska-Kovács, R. (szerk.) A sztrájkjog összehasonlító jogi elemzése egyes európai államokban, 44–73. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. 2021.; Kajtár Edit: Magyar Sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében. PhD értekezés, Pécs, 2011.

¹⁹⁷ Sztrájkjogi projekt ÁJOB Projektfüzetek 2010/4. OBH Budapest, 130 oldal

¹⁹⁸ Ld. Sztrájkjogi projekt id. mű 75-76. oldal

biztosítani, mint bárki másnak: esetükben meghatározott alapjogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás feladatkörükkel összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való funkcionálásához”.

Az AB úgy döntött¹⁹⁹, hogy a totális tilalom helyénvaló, és nem vette tekintetbe azt a tény, amire a Biztos is utalt, miszerint „a sztrájkjog rendvédelmi szervek dolgozói részére való teljes tiltása és a szabad sztrájkjog gyakorlása között átmeneteket, fokozatokat lehet és célszerű is kialakítani.” Tekintettel arra, hogy az érdekegyeztetésnek nevezett intézményrendszer ezen a területen is működik, így létezhetnek megállapodásokra irányuló tárgyalások, illetve kialakulhat kollektív vita, kényszerített vitarendezési eljárások beiktatására lenne szükség, ha a sztrájktilalom fennmarad.

3.1.2. MEGÁLLAPODÁS A KÖZTISZTVISELŐK SZTRÁJKJOGÁNAK GYAKORLÁSÁRÓL

A sztrájkjog súlyos korlátozását valósítja meg a Megállapodás a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról c. dokumentum²⁰⁰, amely 1994-ben született és a törvénynek azon a mondatán alapul, hogy „3. § (2)... Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga...” A megállapodás tartalmi és formai kritikáját adtuk 2007-ben a közszolgálati kollektív jogokat és érvényesülésüket elemző tanulmányunkban.²⁰¹ A kritikai észrevételek lényegét az alábbiakban foglaljuk össze.²⁰²

Ismeretlen e Megállapodás jogi természete, így a belőle következő jogok és kötelezettségek alkalmazhatósága is. A Megállapodás olyan tárgyat rendez, amelyet szokásosan kollektív szerződésben rendeznek, de aláírói közül csak a szakszervezetek jogosultak kollektív szerződést kötni. Emellett a Ktv. a köztisztviselők körében soha nem tette lehetővé kollektív szerződés kötését. Ha ez a felek közötti érdekegyeztetésben kötött megállapodások sorába tartozik, azaz nem kollektív szerződés, akkor nem bír jogi kötő erővel, a bíróságoknak azt nem kell alkalmazni. Ha ez egy

polgári jogi szerződés, úgy hiányoznak bizonyos alaki kellemek, például a jogorvoslati fórum megjelölése, de az is kérdés, hogy a kormány tud-e ilyet kötni. Biztosan állíthatjuk azt is, hogy a Megállapodás nem jogszabály.

Tisztázatlan a megállapodás személyi hatálya, részben az államigazgatási szerv terminus alkalmazása, részben a közszolgálatban létrejött különböző jogviszonyok miatt. A megállapodás címe szerint a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról van szó, amiből az következne, hogy nem vonatkozik a Megállapodás például a kormánytisztviselőkre, viszont a szöveg saját hatálya alá vonja a munkáltatójukat. Ez legalábbis bizonytalanná teszi a megállapodás személyi hatályának értelmezését.

A Megállapodás szerint a közigazgatásban csak az a szakszervezet kezdeményezhet sztrájkot, amelyik aláírta azt. Ez kettős korlátozást jelent, egyrészt kizárja a sztrájkjog gyakorlásából a köztisztviselők csoportját, mint alkalmi koalíciót, másrészt azokat a szakszervezeteket, amelyek nem írták alá a Megállapodást. (Ezt a korlátozást az Európai Szociális Karta 31. cikkére²⁰³ hivatkozva nem lehet védeni, nem lehet kizárni a sztrájkjogból a nem szervezett, illetve más szakszervezethez tartozó köztisztviselőket egy nélkül létrejött megállapodással.) Nem megoldás a csatlakozás lehetőségének nyitva hagyása sem, főként, hogy arra a köztisztviselőknek személyesen nincs módjuk.

Az a feltétel, miszerint a sztrájk kezdeményezéséhez a köztisztviselők több mint felének egyet kell értenie ebben, részben ellentétes a Karta 6. cikk (4) bekezdésével²⁰⁴, emellett nem is logikus, hogy nem szakszervezeti tag köztisztviselők (is) döntsenek arról, mit tegyen a szakszervezet. Az a rendelkezés, amely kétlépcsős egyeztetést ír elő ebben a körben a sztrájk megkezdése előtt, alapjában véve helyeselhető, a lehülési idő 9 napra való megnövelése azonban szintén olyan korlátozás, amelyet törvénnyel kellene szabályozni.

¹⁹⁹ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, ld.: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE89762D28B66C83C1257ADA00525618?OpenDocument>

²⁰⁰ A megállapodás aláíróin kívül csatlakoztak hozzá az országos önkormányzati szövetségek is.

²⁰¹ Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsá Beáta – Neumann László: Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan. Zárótanulmány a Nemzeti ILO Tanács részére, <http://www.nilo.hu/main.php?folderID=21028&articleID=40545&tag=articlelist&iid=1>

²⁰² Az alábbiak megtalálhatók Berki Erzsébet: Sztrájk 2.0 A munkaharc eszközeinek alkalmazása Magyarországon. Dura Kiadó, Budapest, 2016. c. könyvben is. Tovább elemzem a kérdést az Egy mondat a sztrájkról c. tanulmányomban. In: Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére. Hvgorac Budapest 2019. 53-65. oldal

²⁰³ „31. Cikk Korlátozások 1. Az I. Részben meghatározott jogokat és alapelveket tényleges megvalósításuk és a II. Részben biztosított gyakorlati alkalmazásuk során semmiféle olyan megszorításnak vagy korlátozásnak nem szabad alávetni, amelyeket ezekben a Részekben nem tettek kifejezetten lehetővé, kivéve a jogszabályban meghatározott olyan megszorításokat és korlátozásokat, amelyek egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságjogainak vagy a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közkerécs védelmében szükségesek. 2. A jelen Kartában meghatározott jogoknak és kötelezettségeknek a Karta által lehetővé tett korlátozásai kizárólag csak abból a célból alkalmazhatóak, amelyekre azokat lehetővé tették.” 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900100.tv> (2024. április 10-ei leoltés).

²⁰⁴ „A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy...és elismerik 4. a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.” 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900100.tv> 2024. április 10-ei leoltés.

Szolidaritási sztrájk kezdeményezésére a Megállapodás szerint csak másik köztisztviselői sztrájk esetében van mód. Ez alapvetően sérti az alkalmazottaknak azt a jogát, hogy kifejezzék a véleményüket egy bárhol másutt szervezett sztrájjal kapcsolatban, és közvetetten megkérdőjelezi a szolidaritás eszméjét.

A jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti az a megoldás, amely szerint a sztrájk jogszerűsége iránt csak a Megállapodás aláírói folyamodhatnak a bírósághoz: nevezetesen az aláíró szakszervezetek és a kormány. Másfelől ellentmond annak a rendelkezésnek, ami a sztrájktörvényben van, ahhoz képest tágabbra szabva azoknak a körét, akik bírósághoz fordulhatnak. (Ennek alapján például egy önkormányzati hivatalban szervezett sztrájjal kapcsolatban a kormány is bírósághoz fordulhatna.) Nem érhető az a fordulat, amely szerint bírósági eljárás esetén a bíróság döntésének meghozataláig a köztisztviselők eleget tesznek munkaköri kötelezettségeiknek.

Ezeket a problémákat érzékelte az Alapvető Jogok Biztosa is, amikor az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve a sztrájktörvény egyes szakaszainak korrekcióját, közöttük annak a mondatnak a megsemmisítését, amely az államigazgatásban Megállapodásra bizza a sztrájkjog gyakorlásának rendezését.²⁰⁵

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában²⁰⁶ (2012. június 26) elutasította a Biztos indítványát. Megjegyezzük, hogy az AB egy párhuzamos indoklással (amelyhez három alkotmánybíró csatlakozott) és két különvéleménnyel fogadta el a határozatot (a különvélemények közül az elsőhöz két alkotmánybíró csatlakozott).

Összességében, jogi természetét tekintve a megállapodás nem több, mint amit a cím mond, azaz nem jogszabály és nem kollektív szerződés, nem is polgári jogi szerződés. Ennek következtében megalapozatlan azt állítani, hogy harmadik személyekre nézve jogokat keletkeztethet, illetve vonhat el, valamint megalapozatlan az a bírósági gyakorlat, amely a megállapodást a jogszabályokkal azonos módon kezeli.²⁰⁷ Tartalmát tekintve pedig a Megállapodás az alkalmazottak egy elég széles körében olyan súlyos és indokolatlan jogkorlátozást valósít meg, amely miatt a törvény fent idézett mondatának törlésére, illetve

a megállapodás felmondására van szükség. Kétségtelen, hogy a közigazgatás működése a társadalmi élet szempontjából fontos, ha ezen a területen szükséges a sztrájkjog bármilyen korlátozása, az erre vonatkozó szabályokat az érintettek tárgyalásos úton alakíthatják ki és azokat a törvénybe kell beiktatni.

Ez a megállapodásos „megoldás” megjelent az egészségügyben is, az egészségügyi szolgálati jogviszony létrehozásával. Korábban az egészségügyben a még elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége mellett sztrájk tekintetében ugyanazon jogok illették meg az egészségügyben dolgozókat, mint a többi „dolgozót”. Ezzel szemben az egészségügyi szolgálati jogviszonnyról szóló 2020. évi C. törvény 15. § (11) bekezdése szerint: „...állami fenntartású egészségügyi szolgáltatónál a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga.” Ilyen megállapodás azonban nem létezik, a fenti szabályt pedig törölni kellene a törvényből mielőtt még komolyabb gondot okoz.²⁰⁸

3.2. A még elégséges szolgáltatás²⁰⁹

A korábbi technikai jellegű változtatásoktól eltérően az Sztv. 2010. évi módosítása jelentős változást hozott²¹⁰. Ekkor került bele a szövegbe a még elégséges szolgáltatás törvényi, illetve bírósági megállapításának lehetősége, illetve ezzel együtt megváltozott a jogellenes sztrájk eseteinek felsorolása. A módosítás szerint (3. § (1) bek.) a sztrájk akkor is jogellenes, ha gátolják a még elégséges szolgáltatás teljesítését és megsértik az együttműködési kötelezettséget és akkor is, ha a még elégséges szolgáltatás tartalma ismeretlen: sem törvény, sem megállapodás, sem bírósági döntés nem született róla.

3.2.1. NEHÉZ HELYZETBEN A BÍRÓSÁG ÉS A SZTRÁJKOLÓK

Semmilyen szabály nem rendelkezik arról, hogy a még elégséges szolgáltatást milyen tevékenységek esetén kell biztosítani. Ennek következtében nemcsak a még elégséges szolgáltatás megállapítása, hanem annak a kérdésnek az eldöntése is a bíróságra hárul, hogy adott esetben szükség van-e erre. Ennek az a következménye, hogy a bíróság jogalkalmazói szerepből jogalkotói szerepbe kerül, ami sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét, amire azon-

²⁰⁵ A Biztos 2009. október 12-én AJB-4620/2009. számú indítványban fordult az AB-hoz, indítványát az AJB-1874/2012 AB indítvány szerint (2012. február) fenntartotta. A kiegészítésre az AB felhívására került sor, mert időközben mind a Sztrájktörvény, mind az Alkotmány módosult (miközben az állampolgári jogok országgyűlési biztosságából az alapvető jogok biztosa lett) Ld.: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee89762d28b66c83c1257ada00525618/\\$FILE/ATTJKF3X.pdf/2012_355.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee89762d28b66c83c1257ada00525618/$FILE/ATTJKF3X.pdf/2012_355.pdf).

²⁰⁶ A fejezetben található idézeteket az AB határozata tartalmazza. A határozatot ld.: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE89762D28B66C83C1257ADA00525618?OpenDocument>.

²⁰⁷ Ennek következtében az Alkotmánybíróságnak sincs hatásköre a Megállapodás felett. Megjegyzem, nincs és nem volt még egy olyan megállapodás a kormány és a szociális partnerek között, amelyet a Bíróság kötelező szabályként kezel volna, ellenkezőleg, a megállapodás és a szerződés között épp az a különbség, hogy a megállapodás nem élvez jogi védelmet.

²⁰⁸ Bővebben ld.: Berki Erzsébet: Sztrájkok és beavatkozások. Munkajog 2022. IV. sz. 40-49. oldal.

²⁰⁹ Bővebben ld. Berki Erzsébet: Sztrájk 2.0. id. mű 158-172. oldal

²¹⁰ A 2010. évi törvénymódosítás előtt általánosan elismert és alkalmazott döntést tartalmazott a BH1991. 255., amely szerint „A sztrájk jogszerűségét, illetve jogellenességét kizárólag az 1989. évi VII. tv. 3. §-a alapján kell elbírálni. Önmagában az, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál gátolja a még elégséges szolgáltatás teljesítését, nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához [1989: VII. tv. 3. §, 4. § (2) bek., 5. § (1) bek.]”

ban sem a Kúria, sem a Munkaügyi Kollégium nem reagált.²¹¹

A hatályos törvényszöveg alapján a még elégséges szolgáltatás megállapítása három úton lehetséges. Szabályozható törvényben (erről lásd később), ennek híján meg kell róla állapodni, ha pedig nem jön létre megállapodás, akkor a bíróság állapíthatja meg.

Az 1/2013. (IV. 8.) KMK vélemény „A sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről” a következőt tartalmazza: „A törvény elsődlegesen a megállapodásról rendelkezik, – ebből következően az erre irányuló egyeztetést a felek nem kezelhetik formálisan, hanem akkor járnak el a törvény céljának megfelelően, ha érdemben és komoly, szakmailag alátámasztott ajánlattal egyeztetnek.” Valójában azonban a munkáltatónak elemi érdeke, hogy olyan ajánlatot tegyen, amit nem lehet elfogadni és ennek folytán a kérdés a bíróság elé kerüljön és az eljárás bizonytalan időre megakadályozza a sztrájkot, vagyis ezek a megállapodások csak speciális körülmények között, kivételesen jöhetnek létre.²¹²

A 2010. évi törvénymódosítás új szabályainak az alkalmazásához nyújtott segítséget az EBH2013. M.10. II. pontja: „Törvényi szabályozás és a felek megállapodása hiányában a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak a felek által megtett ajánlatok vizsgálatával és egyik fél által tett végső ajánlat elfogadásáról rendelkező határozat meghozatalával lehetséges döntenie.” A még elégséges szolgáltatás kérdésében a Kúria ezzel szentesítette a kialakult bírói gya-

korlatot²¹³: az eljárást a döntőbíráskodás sajátos fajtájával, a végső ajánlat módszerével, de a bírósági eljárásokat szabályozó Pp.-ben foglalt követelmények érvényesítésével kell lefolytatni, amely két módszer együtt csak igen nagy nehézségek árán alkalmazható. Ennek következményeként 2010 után több sztrájkkezdeményezés meghiúsult.

Ugyanakkor a munkaügyi bíróság nyilván nem szakértője a még elégséges szolgáltatás megállapítása során felmerülő szakmai kérdéseknek, ezért nem is várható el tőle, hogy megállapítsa a még elégséges szolgáltatás körébe tartozó tevékenységek körét és mértékét. Így érthető, hogy a bírósági eljárás arra kényszeríti a feleket, hogy kész ajánlattal álljanak elő, a bíróságnak csak választani kell az ajánlat és az ellenajánlat között. Ez sem olyan egyszerű, miután csak akkor tud jól választani, ha megérti azokat a technikai kérdéseket, amelyeket a beadványok tartalmaznak.

A bíróságnak első fokon 5 napja van a még elégséges szolgáltatás megállapítására, amelyet az ellenérdekű fél nagy valószínűséggel nem fogad el, fellebbezésre rendelkezésére áll 15 nap. A másodfokú eljárás ideje szintén 5 nap, összesen 25 nap, ha eljárási okokból a bíróságok nem szakítják meg a saját 5-5 napjukat. Valójában kiszámíthatatlan a döntés időpontja, aminek a tükrében meglehetősen bizarr az a követelmény, hogy a sztrájk időpontját a bírósághoz fordulás előtt meg kellene határozni, miközben a bíróság rendre arra oktatja a feleket, hogy a kérelemnek határozottnak kell lennie, amihez a sztrájk időpontjának a meghatározása is hozzá tartozik. Ezek a határidők ugyanakkor meghiúsítják a figyelmeztető sztrájkokat, amelyek jellemzője, hogy a tárgyalások 7 napos ideje alatt lehet tartani legfeljebb 2 óra hosszan.

3.2.2. A MÉRTÉK KÉRDÉSE

A végső ajánlat módszerének az alkalmazása eleve lehetetlenné teszi, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékének a meghatározásakor elvi döntés szülessen, mivel azt a felek valamelyike által tett ajánlat fogja eldönteni. Ilyen elveket egyébként az ILO egyezményei és a Szociális Karta esetjoga alapján lehet meghatározni, ezeket részben maga a törvény is tartalmazza. Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy a sztrájk nem veszélyeztethet életet, egészséget, testi épséget, környezetet és nem gátolhatja elemi kár elhárítását, hozzá tehetjük, hogy nem okozhat súlyos nemzeti krízist, és nem járhat a közrend és a közkerölcsök

²¹¹ 2012. decemberében a pedagógus szakszervezetek közös sztrájkbizottsága fordult kérelemmel a Fővárosi Munkaügyi Bírósághoz, miszerint „Kérelmező és Kérelmezett a megállapodáshoz szükséges közös álláspont hiányában megegyeztek, hogy az Sztv. 4. § (3) bekezdése szerint az alábbi két kérdésben a bíróság döntésének vetik alá magukat: Alkalmazandó-e a köznevelés területén az Sztv. 4. § (2) bekezdése, vagyis kötelező-e a feleknek a még elégséges szolgáltatásban megállapodniuk. A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetére Felek mindegyike előterjeszti a még elégséges szolgáltatás módjának és mértékére vonatkozó kérelmét.” Ezt a kérelmet a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 45.Mpk.50.113/2012/3. számú végzésében elutasította, az indoklásban többek között kifejtette, hogy a kérelem általános jogi állásfoglalásra irányul, amelyre a bíróságnak nincs hatásköre. „A bíróság nem dönthet arról, hogy szükséges-e, és amennyiben igen, milyen mértékben a még elégséges szolgáltatást biztosítani a közoktatást érintő munkabeszüntetés esetében, amíg azt a kérelmezők meg sem hirdették.” Egy másik esetben a bíróság megállapította a még elégséges szolgáltatást egy közoktatási sztrájk esetére (45.Mpk.50.113/2012/3. számú végzés 3. oldal 2012. december 17.) illetve kimondta, hogy nincs még elégséges szolgáltatási kötelezettség a bölcsődékben (Fővárosi Törvényszék 6. Mpf. 690141/2015/2. sz. végzése) és a teherszállításban (Munkaügyi Bíróság 37.Mpk.50.039/2015/5.).

²¹² Ilyen irányú kételyeinek adott hangot az ombudsman is a vizsgálati jelentésben (OBH 5649/2007): „Álláspontom szerint azonban kellő körültekintéssel kell kezelni az említett rendelkezéshez fűzhető olyan jellegű szankció bevezetését is, amely a felek megegyezésének hiányában megtiltaná a munkavállalók sztrájkba lépését, ebben az esetben ugyanis a munkáltató érdekévé válik az egyezségkötés megakadályozása.” Több olyan esetről tudunk, amikor a megállapodás azért jött létre, mert a sztrájkot szervezők ellenvetés nélkül elfogadták a munkáltató ajánlatát, mivel a sztrájkot mindenképpen meg akarták tartani.

²¹³ Az eljárásról ld.: Asbóth Balázs A még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározására irányuló nem peres eljárás. Az új bírósági nem peres eljárás bevezetésének indokai és működése a Fővárosi Bíróság gyakorlatában. www.jogforum.hu. 2011. november 16-ai leltöltés; Kulisity Mária: A sztrájk jogszerűségének megállapításával összefüggő bírósági gyakorlat. Pécsi Munkajogi Közlemények 2009. 2. sz.; Ajtay-Horváth Viola: Quo vadis sztrájkjog? Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. ELTE 2012. OTDK dolgozat. Kézirat.

sérelmével.²¹⁴ Ha ezeknek a követelményeknek megfelel, akkor a sztrájk alatt nyújtott szolgáltatás elégséges.

Nyilvánvalóan nem született elvi döntés akkor sem, amikor a még elégséges szolgáltatás törvényi szabályait a jogalkotó meghatározta. Jelenleg három ilyen szabály van hatályban:

- a 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról;
- a 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról; illetve
- az egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet, áttemelve a 2022. évi V. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről 11. részbe, amely meghatározza a még elégséges szolgáltatást a közoktatásban.

Mindhárom jogszabály túlzottan magas szintű szolgáltatást ír elő sztrájk esetére, tekintet nélkül arra, hogy a sztrájk egyébként mit veszélyeztet, ha megvalósul, és ezzel jelentősen csökkenti annak nyomásgyakorló erejét.²¹⁵ Ugyanakkor egyik törvény sem szabályozza a még elégséges szolgáltatás biztosítása során felmerülő kapcsolódó tevékenységek mértékét. Például a vasúti személyszállításban kérdéses lehet, hogy a még elégséges szolgáltatást igénybe vevő utasoknak kell-e jegyet árulni, vagy a pénztárosok teljes létszámban sztrájkolhatnak. Az ehhez hasonló kérdésekre majd bizonyára választ ad a gyakorlat – esetleg a bíróság segítségével, aminek a következményei a sztrájkot szervezőkre hárulhatnak.

3.2.3. KI TÁRGYALHAT A MUNKÁLTATÓ NEVÉBEN?

Akárhogyan is állapítjuk meg a még elégséges szolgáltatás szintjét, annak nem teljesítéséhez a jogellenes sztrájk jogkövetkezménye fűződik. Ez azonban a munkáltató hibájából is bekövetkezhet, a még elégséges szolgáltatás teljesítése a sztrájkolókkal közös felelősségük. „Szankció azonban csak a sztrájkot szervezőket/sztrájkolókat sújtja. Ilyen esetekben a sztrájkot szervezőnek nincs más választása, mint rendes perben érvényesíteni az igazát, amelyben a bíróság megállapíthatja, hogy a munkáltató nem tett eleget az együttműködési kötelezettségnek. Ez azonban nem „rehabilitálja” a sztrájkot, azaz nem teszi visszamenőlegesen jogszerűvé (ez nem is lenne lehetséges), azaz a szervezőknek/sztrájkolóknak el kell szenvednie a

jogellenesség következményeit (például a munkavállalókat elbocsájtják). Ha a sztrájk a munkáltató hibájából volt jogellenes, attól még jogellenes marad, jogellenes sztrájk esetén pedig mind a munkajogi, mind a polgári jogi felelősség megfelelő szabályai alkalmazhatók.”²¹⁶

Az országos pedagógussztrájkok kapcsán merült fel az a kérdés, hogy a még elégséges szolgáltatásról kivel kell/lehet tárgyalni, van-e joga a fenntartónak (adott esetben az EMMI-nek) a még elégséges szolgáltatásról megállapodást kötni?²¹⁷ A pedagógussztrájkok esetében a minisztérium, mint a kormány által kijelölt tárgyaló, megállapodást kötött, a tárgyalások során minden esetben úgy viselkedett, mint aki nemcsak a követelések érdemében, hanem a még elégséges szolgáltatásban is megállapodhat.

Az 1995-ös országos pedagógussztrájk idején ez a kérdés elvi élel merült fel és akkor az a válasz született, hogy nem állapodhat meg a kormány a munkáltatók helyett²¹⁸, a sztrájkban résztvevőknek a munkáltatókkal kell megállapodni, mivel a sztrájk a munkáltatónál folyik és a még elégséges szolgáltatást a munkáltatónak kell biztosítani. Ennek következtében a kormány és a Pedagógusok Szakszervezete közös ajánlást adott ki a még elégséges szolgáltatásról és ezzel igyekezett megkönnyíteni a helyi tárgyalásokat.

Hogy a bíróság befogadta – és feltehetően minden hasonló esetben befogadja majd – azt a kérelmet, amely a kormányt jelöli meg kérelmezettnek, feltehetően annak köszönhető, hogy a bíróság technikailag nem tudja kezelni azt a helyzetet, amelyben több (sok) munkáltató érintett. Ha viszont az eljárásból a munkáltatók kimaradnak, kérdés, milyen jogi relevanciája van a bírósági döntésnek a munkáltatókra nézve, akik önálló jogi személyek, és akik a döntésről nem is értesülnek – hacsak a helyi sztrájkbizottság nem értesíti őket. Mindeközben a munkáltató és a sztrájkot szervezők elvileg osztoznak a még elégséges szolgáltatás teljesítésének felelősségében, de a még elégséges szolgáltatás elmaradásának következményei kizárólag a sztrájkolókat sújtják.

3.2.4. JAVASLAT A MÉG ELÉGSÉGES SZOLGÁLTATÁS SZABÁLYOZÁSÁRA

A még elégséges szolgáltatással kapcsolatos fenti problémákat a 2010. évi törvénymódosítás, azon belül a bíróság bevonása és a jogellenesség eseteinek kibővítése okozta. Ebből adódóan, ha a bíróságot az eljárásból kihagyjuk és a

²¹⁴ Szépen mérlegeli ezeket a szempontokat a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 36.Mpk.50.096/2011/7. sz. végzése, amely a vasúti személyszállításban szükséges még elégséges szolgáltatásról döntött a Mzdonyvezetők Szakszervezete kezdeményezésére (2011. június 27.), annak ellenére, hogy a végzést a másodfokú bíróság megváltoztatta.

²¹⁵ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, 2008. Article 6. 4. Kulisty Mária: Az ILO állásfoglalásai a sztrájkokról. In Háziné Varga Mária (szerk.) Érdekképviselet felsőfokon, Raabe Kiadó, Budapest, 2007. december. Ajtay-Horváth id. mű.

²¹⁶ Berki Erzsébet: Sztrájk 2.0. id. mű 167. oldal

²¹⁷ Ld.: Berki Erzsébet: Kérdések a sztrájkokról. <http://szakszervezetek.hu/dokumentumok/akciok/4156-kerdesek-a-sztrajkrol> és http://kiut.eu/cikkek/berki_kerdesek_a_sztrajkrol

²¹⁸ Akkor az volt a fő érv, hogy a még elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás a kollektív szerződés speciális válfaja és a kormány nem köthet kollektív szerződést, illetve az általa kötött megállapodás nem kötelezi a munkáltatókat addig, amíg kormányrendeleti formát nem kap, ennek kiadására azonban már nem volt idő, feltehetően szándék sem.

még elégséges szolgáltatás hiányához nem fűződik a jogellenesség következménye, azaz e tekintetben visszaállnak a 2010. előtti szabályok, akkor ezek a problémák megoldódnak. Ugyanakkor nem oldódik meg az a korábban sokak által panaszolt probléma, hogy a sztrájk kiszámíthatatlanná teheti a társadalmi-gazdasági életet, és ilyen módon aránytalan károkat okozhat.

A még elégséges szolgáltatások törvényi szabályozása mellett sokan érvelnek, de lássuk be, vannak olyan bonyolult munkafolyamatok és technológiák, amelyek minden munkahelyre kiterjedő törvényi szabályozása óhatatlanul további problémákat, esetleg nagyon komoly károkat is szülne. Jogszabályban kellene viszont meghatározni azokat a szolgáltatásokat, amelyek esetében szükség van a még elégséges szolgáltatásra. A szolgáltatás tartalmának rigid szabályozási kísérlete azonban azért sem támogatható, mert a még elégséges szolgáltatás szintje nem állandó, helytől és időtől függ. Nem véletlen, hogy a bíróság a jelenlegi körülmények között ragaszkodik a sztrájkhoz kötöttségéhez, vagyis csak akkor állapítja meg, ha tudható, mikorra tervezik a sztrájkot.

Ennek következtében javaslatunk az, hogy a még elégséges szolgáltatást (a megállapodás mellett) a bírói út helyett nyílt döntőbírósi eljárásban – a végső ajánlat módszerével – állapítsuk meg, amelynek a specialitása az lenne, hogy egyoldalúan is lehet az eljárást kezdeményezni. Az egyoldalú kezdeményezés lehetőségével egyrészt elejét lehetne venni annak, hogy a munkáltató azzal akadályozza a sztrájkot, hogy nem csatlakozik a kezdeményezéshez. Másrészt el lehet kerülni, hogy ez kötelező arbitráció legyen, amihez igen aprólékosan kidolgozott eljárásrendre lenne szükség. A sztrájkot kezdeményezőik szabadon dönthetnek arról, hogy inkább a tárgyalásokat, illetve a megállapodást szorgalmazzák-e, illetve mikor fordulnak döntőbíróhoz. Ezzel meg lehetne oldani azt a problémát is, hogy jogszerű figyelmeztető sztrájkot jelen helyzetben nem lehet tartani. Az ajánlat kézhezvétele után a döntőbíró beszerezné az ellenérdekű fél ajánlatát, illetve az adott területhez értő szakértőt vehetne igénybe, hogy szakmai szempontból is meg tudja ítélni az ajánlatokat. Álláspontunk szerint 2x7 nap elegendő lehet az eljárás lebonyolítására, amely ellen fellebbezni nem lehet.

Egyidejűleg át kellene alakítani a jogellenes sztrájk eseteinek listáját is. A munkáltató hibájából nem teljesülő még elégséges szolgáltatás nem alapozhatja meg a sztrájk jogellenességét, ellenben megalapozhatja a sztrájkolókkal szembeni munkáltatói kárfelelősséget. A részletszabályok kidolgozása természetesen komoly szakmai munkát igényel, amelyet itt nem végezhetünk el.

3.3. Szankciók és a jogszerű sztrájkból fakadó hátrány

Jogellenes sztrájk esetén a sztrájkot szervezőket, illetve a résztvevőket érhetik hátrányok, amelyek részben munkajogi, részben polgári jogi természetűek lehetnek. Többször

előfordult, hogy a jogellenesnek kimondott sztrájkok szervezőit elbocsátották, néha a résztvevők közül is ért embereket ilyen hátrány, de az is előfordult, hogy a munkaügyi bíróság az ilyen elbocsátást jogellenesnek mondta ki, azon az alapon, hogy aránytalan szankcióról van szó. Vagyis a munkáltatóknak ezzel az eszközzel óvatosan kell élni, és nem is mondhatjuk, hogy ez tömeges munkáltatói reakció lenne. Ugyanakkor egyre gyakoribb a bírósághoz fordulás, mivel a sztrájk letöréséhez általában elég egy elsőfokú, jogellenességről szóló végzés. Ezzel ellentétben egyetlen olyan esetről sem tudunk, amikor a munkáltató kártérítési igénytel lépett volna fel, ez a lehetőség vagy nincs benne a köztudatban, vagy túl nagy áldozatokkal járna munkáltatói oldalról is.

Az egyik pedagógussztrájk egy további kérdést is felvetett, amely ismért előkerült a 2024. évi operaházi sztrájk kapcsán. Az Sztv. szerint:

„6. § (1) A sztrájk kezdeményezése, illetve a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettség megsértésének, amiatt a dolgozóval szemben hátrányos intézkedés nem tehető. ...

(4) A munkaviszonyhoz kapcsolódó társadalombiztosítási jogokra és kötelezettségekre a társadalombiztosítási jogszabályok az irányadók azzal, hogy a jogszerű sztrájk időtartamát szolgálati időként kell figyelembe venni.”

Ehhez képest az 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről 8. § c) pont szerint szünetel a biztosítás:

„c) a munkavégzési (szolgáltatelljesítési) kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt, kivéve, ha a munkavégzés alóli mentesítés idejére a munkaviszonyra vonatkozó szabály szerint átlagkereset jár, vagy munkabér (illetmény), átlagkereset (távolléti díj), táppénzfizetés történt.”

Ebből következően szünetel a biztosítás, ha a sztrájkban résztvevő munkavállaló nem kap díjazást az adott napra, azaz a jogszerűen sztrájkoló munkavállalót olyan hátrány sújtja, amit a Sztv. 6. § a fentiek szerint tilt. Ennek orvoslására elegendő lenne annak a mondatnak a beszúrása, hogy nem szünetel a biztosítás sztrájkban való részvétel esetén, akkor sem, ha a munkavállaló semmilyen díjazásban nem részesült.

A sztrájkolókat tehát a jog többféle szankcióval is fenyegeti – és a gyakorlatban is sokféle informális hátrányt kell elviselniük. Ezzel szemben a munkáltatót, akit a törvény szerint két ponton terhel kimondott felelősség, semmilyen szankció nem fenyegeti. Az egyik a már említett még elégséges szolgáltatási kötelezettség, amelyet nélküle nem lehet teljesíteni, illetve az együttműködési kötelezettség megszegése. Érdemes lenne elgondolkozni azon, hogy ezt az egyensúlyhiányt hogyan lehetne orvosolni. Meglátásunk szerint a sérelemdíj megállapításának, illetve kártérítésnek lenne itt helye, amely olyan, a munkáltatók köré-

ben „népszerű” magatartásokra is alkalmazható lenne, mint a sztrájk török alkalmazása.

3.4. A sztrájmegállapodás jogi státusa

Az 1992. évi Munka Törvénykönyve még tartalmazta azt a kitételt, hogy a sztrájmegállapodás – vagyis a kollektív érdekvita rendezése érdekében kötött megállapodás – kollektív szerződéses megállapodás.²¹⁹ Ez a szöveg a 2012. évi Mt.-ben már nem szerepel, és a megállapodásról az Sztv. sem rendelkezik. Ennek következtében a felek maguk dönthetnek arról, hogy a vitát lezáró megállapodást hogyan kezelik, de hiányzik a megállapodás jogi védelme. További problémát okozhat, hogy ha a megállapodás nem kollektív szerződés erejű, azaz nem úgy kell kezelni, mint a kollektív szerződést, a békekötelelem vonatkozik-e rá, a későbbiekben lehet-e jogszerű sztrájkot szervezni azokban a kérdésekben, amelyeket a megállapodás látszólag rendezett, vagy nem. Ez a kérdés akkor vetődhet fel, ha például a munkáltatónál több szakszervezet van, vagy valamely munkavállalói csoport nem elégedett a megállapodással.

Tekintettel arra, hogy jogszerű sztrájkot csak olyan kérdésekben lehet szervezni, amelyeket nem rendez kollektív szerződés, a kollektív vita végén keletkező megállapodást további kockázat nélkül tekinthetnénk kollektív szerződéses megállapodásnak, azaz a törvénybe vissza kellene emelni az „elveszett” mondatot. Ez egyfelől biztosítaná a végrehajtás jogi (bírói) védelmét, másfelől stabilizálná a munkabékét.

4. SZABADABB SZTRÁJK – TÖBB KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS?

Igen. Talán nem nehéz belátni, hogy a kollektív tárgyalásokban jól alkalmazható sztrájk szabályozásra, mint a tárgyalások és megállapodások előmozdításának eszközére tekinthetünk.

Az embert a hiedelmei mozgatják. Ha arra számíthat, hogy a kollektív tárgyalásokban előbbre léphet, eredményt érhet el, akkor megteszi az ehhez szükséges lépéseket. A mai helyzetet az jellemzi, hogy a sztrájkot nehéz megszervezni, főként a még elégséges szolgáltatások nyújtására kötelezhető munkahelyeken, és magas a jogellenesség kockázata. Azt a döntést, hogy összefogjunk-e egy-egy követelés érdekében és milyen stratégiát kövessünk ezek elérésére, ezen magas kockázati szint mellett kell meghozni. És nemcsak azt kell mérlegelni, hogy a követeléseket elérheti-e az, aki sztrájk szervezésén gondolkodik, hanem azt is, hogy sikertelenség esetén mit veszíthet még – a tekintélyét, a környezete bizalmát, a saját mikrokörnyezetében betöltött szerepét, csorbát szenvedhet a közösség, a szolidaritás eszméje is. Mindemellert a még elégséges szolgáltatás meghatározásához gyakorta szükséges bírósági procedúra a szó hétköznapi értelmében is drága, hiszen ügyvéd nélkül nem lehet az eljárást végig vinni.

A jogi feltételek egyszerűsítése, a sztrájk szervezésének megkönnyítése csökkentené a döntés kockázatát, egyúttal olcsóbbá is tenné a sztrájkot, a kieső munkabért pedig könnyebb lenne a jövőbe való befektetésként kezelni. Ha a munkavállalók és szakszervezeteik bizhatnának abban, hogy a kollektív tárgyalásokban különösebb kockázat nélkül alkalmazhatják a sztrájk eszközt, magukban a kollektív tárgyalásokban is jobban bíznának.

²¹⁹ 198. § (1) Az egyeztetés során (194-195. §) létrejött megállapodás, illetve a döntőbíró döntése (196-197. §) kollektív szerződéses megállapodásnak minősül.

A FEJEZETBEN SZEREPLŐ JAVASLATOK RÖVIDEN

A fejezetben a sztrájkjoggal kapcsolatban az alábbi javaslatokat fogalmaztuk meg:

- Pontos fogalom meghatározások alkalmazása a jogszabályokban (dolgozó, sztrájk, figyelmeztető sztrájk, kollektív érdekvita).
- A megállapodások alkalmazása helyett valódi kollektív tárgyalások jogi lehetőségének megteremtése a közszolgálat ágazataiban.
- A sztrájkjog kiterjesztése a rendvédelmi és a honvédelmi alkalmazottakra.
- Rendvédelmi és honvédelmi szolgálati jogviszonyban a sztrájk tilalmának kompenzálása valamely kötelező vitarendezési eljárással.
- A köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról szóló 1994. évi megállapodás felmondása, az erre vonatkozó mondat törlése az Sztv.-ből.
- A hasonló megállapodásra utaló mondat törlése az egészségügyi szolgálati törvényből.
- A még elégséges szolgáltatásra kötelezett szolgáltatások listájának jogszabályban való rögzítése.
- A még elégséges szolgáltatás megállapítása arbitráció útján a bírói út helyett.
- A munkáltató szankcionálása a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó kötelezettségei és az együttműködési kötelezettség megszegése esetén sérelemdíj címén.
- A jogellenes sztrájk esetei közül kivenni azt az esetet, amikor a még elégséges szolgáltatás a munkáltató hibájából nem teljesül.
- A biztosítás szünetelésének esetei közül kihagyni azt az esetet, amikor a munkavállaló sztrájk miatt nem kap díjazást.
- A sztrájkmegállapodás kollektív szerződésként való elismerése.

A JELENTÉSBEN SZEREPLŐ JAVASLATOK ÖSSZEGRÉSE

A jelentés egyes fejezeteiben az alábbi javaslatokat foglalmaztuk meg részletesen.

I. RÉSZ KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSI LEFEDETTSÉG: JELENLEGI HELYZET, TRENDEK

- A kormányzat orvosolja az MKIR adatbázis hiányosságait, és teremtsen meg, illetve folyamatosan tartsa karban a kollektív szerződések megbízható, naprakész nyilvántartását, amely alapja lehet a részletes, pontos statisztikai adatbázisnak.
- A KSH évente, összehasonlítható, részletes adatokat tegyen elérhetővé a kollektív szerződések számára és tartalmára vonatkozóan.
- A KSH és az MKIR adatai alapján évente készüljön kormányzati jelentés a kollektív szerződésekre vonatkozó adatokról, az aktuális problémákról és trendekről, valamint az ezekkel kapcsolatos kormányzati, jogalkotási feladatokról.

II. RÉSZ A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSKÖTÉSI JOG

- Lehetővé kellene tenni kollektív szerződés megkötését a munkavállalók szavazása alapján.
- A normatív üzemi megállapodás jogintézményét meg kellene szüntetni.
- Főszabály szerint a reprezentatív szakszervezetek közösen legyenek jogosultak megállapodást kötni, de megegyezés hiányában a megállapodásból kihagyhatók egy bizonyos arányú tagság alatt álló szakszervezetek.
- Ha egy szakszervezet elveszíti a reprezentativitását, akkor ne legyen jogosult a hatályban lévő kollektív szerződést módosítani, vagy felmondani.
- A munkáltatónál szakszervezeti szövetségként működő szakszervezet tagszervezeteinek a munkáltatóval munkaviszonyban álló tagjai együttes taglétszáma legyen az irányadó a kollektív szerződéskötési jogosultság megállapításakor.
- Ki kellene mondani az Mt.-ben, hogy a kollektív szerződés megkötését követően reprezentatívává váló szakszervezet felmondhatja a kollektív szerződést.
- A decentralizációs szabályt ki kellene iktatni.
- A kollektív szerződés kizárólagos szabályozási tárgykörét bővíteni kellene a munkáltatói egyoldalú szabályozás és a munkaszerződés rovására, mind a munkahelyi, mind pedig az ágazati szintű kollektív szerződések javára.

III. RÉSZ KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK A KÖZSZFÉRÁBAN

Munkáltató		A kollektív alku javasolt...		
		személyi hatálya	szintje	tárgyköre
Közszolgáltatások		mindenkire, a vezetők kivételével	többszintű (munkahelyi és ágazati is)	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Közigazgatás		mindenkire, a „magas beosztású” alkalmazottak kivételével	a kormányzati igazgatásnál centralizált, az autonóm szerveknél és az önkormányzatoknál munkahelyi	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Fegyveres szervek, rendvédelem		a civilekre, a „magas beosztású” alkalmazottak kivételével	centralizált	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Igazság-szolgáltatás	Ügyészség	mindenkire	centralizált	a jelenlegi 157. § szerinti „megállapodás” mintájára, de kollektív szerződésként
	Bíróságok	Nem.	–	–
	Egyéb igazságügyi alkalmazottak	mindenkire, a „magas beosztású” alkalmazottak kivételével	centralizált	a kógens jogi szabályozás elsődlegessége mellett
Köztulajdonban álló munkáltatók		mindenkire, a vezetők kivételével	többszintű (munkahelyi és ágazati is)	az abszolút diszpozitivitás szerint

IV. RÉSZ ÁGAZATI SZINTŰ KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK ÉS ORSZÁGOS SZINTŰ SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD

- Érdekalapú munkajogi megoldások biztosítása az ágazati kollektív szerződések elterjesztéséhez. Több olyan tárgykör rögzítése, ahol csak az ágazati megállapodás térhet el a jogszabálytól.
- Az ÁPB-k rendszerének „újrastrukturálása”, a gazdasági köztestületek számára kollektív szerződéskötési jog biztosítása.
- A „kiterjesztés” jogintézményének „újraszabályozása”, az önkéntesen szerveződő munkáltatói érdekképviseltek részére előírt kritériumok csökkentésével.
- A garantált bérminimum jogintézményének kivezetése a munkajogi szabályozásból, az ágazati szakmai bértarifarendszer érdemi lehetőségének megteremtése mellett.
- A „szociális választások” lehetőségének vizsgálata az országos szintű érdekegyeztetés területén (a szakszervezetek részvételi lehetőségének egyik eszközeként) a demokratikus legitimitáció biztosítása érdekében.
- A megfelelő minimálbér megállapításához szükséges közgazdaságtani háttér és adatszolgáltatási metódus kialakítása.

V. RÉSZ SZAKSZERVEZETI JOGOK

- Indokolt az Mt. szakszervezetekkel kapcsolatos fogalomhasználatának (például „tisztviselő”, „felsőbb szerv”) átfogó felülvizsgálata.
- Szükséges a szakszervezeti jogosítványok jogállás- és szektorsemleges biztosítása, a kollektív szerződéses szabályozás lehetőségeinek differenciálása mellett a közszféra, illetve a versenyszféra területén.
- Szükséges az üzemi tanács és a szakszervezet funkcionális szétválasztása, és jogosítványaik „profiltisztítása” (így például indokolt lenne a normatív hatályú üzemi megállapodás lehetőségének eltörlése).
- A szakszervezeti tisztviselők munkajogi védelmét a szakszervezeti taglétszámtól kellene függővé tenni.
- Lehetővé kellene tenni a szakszervezet számára a közérdekű igényérvényesítés.
- Át kellene alakítani a munkaidő-kedvezmény szabályait, valamint lehetővé kellene tenni a szakszervezet által foglalkoztatott tisztviselők és szakértők állami alapból történő finanszírozását.
- Indokolt lenne kidolgozni a szakszervezetek normatív támogatási rendszerét a taglétszám alapján.
- Ki kellene dolgozni a szakszervezeti taglétszámok igazolására vonatkozó szabályozást, amely célra javasoljuk a bíróságon vezetett átlátható, naprakész, közhiteles nyilvántartás létrehozását.
- A szakszervezetek nyilvántartásba vétele és az egyes változásbejegyzési aktusok során indokolt a gazdasági társaságokéhoz hasonló, „sui generis” eljárásjogi szabályozás (polgári nemperes eljárás) megalkotása, amely jóval rövidebb – például tizenöt napos – ügyintézési határidőket tenne lehetővé.
- A munkavállalói érdekképviseleti jogok megfelelő érvényesülésének vizsgálata kerüljön ismét a munkaügyi (foglalkoztatás-felügyeleti) ellenőrzés hatáskörébe, a jogsértéshez pedig kapcsolódjon szankció (például munkaügyi bíróság).

VI. RÉSZ SZTRÁJKJOG

- Pontos fogalommeghatározások alkalmazása a jogszabályokban (dolgozó, sztrájk, figyelmeztető sztrájk, kollektív érdekvita).
- A megállapodások alkalmazása helyett valódi kollektív tárgyalások jogi lehetőségének megteremtése a közszolgálat ágazataiban.
- A sztrájkjog kiterjesztése a rendvédelmi és a honvédelmi alkalmazottakra.
- Rendvédelmi és honvédelmi szolgálati jogviszonyban a sztrájk tilalmának kompenzálása valamely kötelező vitarendezési eljárással.
- A köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról szóló 1994. évi megállapodás felmondása, az erre vonatkozó mondat törlése az Sztv.-ből.
- A hasonló megállapodásra utaló mondat törlése az egészségügyi szolgálati törvényből.
- A még elégséges szolgáltatásra kötelezett szolgáltatások listájának jogszabályban való rögzítése.
- A még elégséges szolgáltatás megállapítása arbitráció útján a bírói út helyett.
- A munkáltató szankcionálása a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó kötelezettségei és az együttműködési kötelezettség megszegése esetén sérelemdíj címén.
- A jogellenes sztrájk esetei közül kivenni azt az esetet, amikor a még elégséges szolgáltatás a munkáltató hibájából nem teljesül.
- A biztosítás szünetelésének esetei közül kihagyni azt az esetet, amikor a munkavállaló sztrájk miatt nem kap díjazást.
- A sztrájkmegállapodás kollektív szerződésként való elismerése.

1. SZÁMÚ MELLÉKLET

ÁGAZATI PÁRBESZÉD BIZOTTSÁGOK MAGYARORSZÁGON (2024)²²⁰

Munkáltatói oldal	Munkavállalói oldal
1. Bányaiipari Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Bányászati Szövetség	– Bánya-, Energia- és Ipari Dolgozók Szakszervezete
2. Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége	– Építő-, Fa és Építőanyagipari Dolgozók Szakszervezeteinek Szövetsége
3. Faipari, Erdészeti és Bútoripari Szakágazati Párbeszéd Bizottság	
– Fagazdasági Országos Szakmai Szövetség	– Erdészeti és Faipari Dolgozók Szakszervezete
4. Gépipari Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Járműalkatrészgyártók Országos Szövetsége	– Vasas Szakszervezeti Szövetség – Fém és Gépipari Munkástanácsok Országos Szövetsége – LIGA Vas- és Fémipari Szövetség
5. Kereskedelmi Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Általános Fogyasztási Szövetkezetek és Kereskedelmi Társaságok Országos Szövetsége – Kereskedők és Vendéglátók Országos Érdekképviselői Szövetsége – Országos Kereskedelmi Szövetség – Magyar Nemzeti Kereskedelmi Szövetség	– Kereskedelmi Alkalmazottak Szakszervezete – Egyenlő.hu a modern szakszervezet – Hazai Kereskedelemben Dolgozók Szakszervezete
6. Könnyűipari Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Könnyűipari Szövetség	– Bánya-, Energia- és Ipari Dolgozók Szakszervezete
7. Közúti Közlekedési Szolgáltatók Alágazati Párbeszéd Bizottsága	
– Fuvarozó Vállalkozók Országos Szövetsége – Magyar Közúti Fuvarozók Egyesülete – Magánvállalkozók Nemzeti Fuvarozó Ipartestülete – Közúti Közlekedési Vállalkozások Szövetsége	– Közúti Közlekedési Szakszervezet – Teherfuvarozók Európai Szakszervezete – időközben felvételét kéri a Közlekedési Dolgozók Szakszervezeteinek Szövetsége
8. Magánbiztonsági Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Biztonsági Vállalkozások Munkaadói Szövetsége	– Vagyonvédelmi Szakszervezetek Szövetsége
9. Mezőgazdasági Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége	– Mezőgazdasági, Erdészeti, Élelmiszeripari, Vízügyi és Vendéglátó Dolgozók Szakszervezete
10. Nyomdaipari Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Nyomda- és Papíripari Szövetség	– Nyomdaipari Dolgozók Szakszervezete
11. Postai Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Posta Zrt.	– Postás Szakszervezet – Postások Független Érdekvédelmi Szövetsége
12. Rehabilitációs Párbeszéd Bizottság	
– Védett Szervezetek Országos Szövetsége	– Helyiipari és Városgazdasági Dolgozók Szakszervezete 2000
13. Településszolgáltatói Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Közszolgáltatók Egyesülete	– Helyiipari és Városgazdasági Dolgozók Szakszervezete 2000
14. Vasúti Szállítási Alágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Vasúti-, Vízi- és Légiközlekedési Szövetség	– Mérnökök és Technikusok Szabad Szakszervezete – Vasutasok Szakszervezete – Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete Szolidaritás
15. Vegyipari Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Vegyipari Szövetség	– Magyar Vegyipari, Energiaipari és Rokon Szakmákban Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége
16. Villamosenergia-ipari Alágazati Párbeszéd Bizottság	
– Villamosenergia-ipari Társaságok Munkaadói Szövetsége	– Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége – Bánya-, Energia- és Ipari Dolgozók Szakszervezete
17. Víziközmű Ágazati Párbeszéd Bizottság	
– Magyar Víziközmű Szövetség	– Vízügyi Közszolgáltatói Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége – időközben felvételét kéri a Vízügyi Szakszervezetek Országos Ágazati Szövetsége

A SZERZŐKRŐL

Berki Erzsébet a közgazdaságtudomány kandidátusa, nyugalmazott főiskolai tanár, a volt Szociális és Munkaügyi Minisztérium volt fősztályvezetője, munkaügyi kapcsolatok szakértő, mediátor, a Magyar Munkaügyi Kapcsolatok Társaság volt főtítkára. Főbb kutatási területei a munkaügyi viták rendezése, a sztrájk és a közszolgálat munkaügyi kapcsolatai, ezekben a témákban két OTKA kutatás vezetője és több kutatási team tagja volt. Munkaügyi kapcsolatokat tanított több egyetemen és főiskolán, három tankönyv és számos publikáció szerzője, illetve szerkesztője, publikációs tevékenysége mellett szakszervezeti tanácsadóként is működik.

Gyulavári Tamás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Munkajogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára. Az ELTE Jogi Karának elvégzése után több nyugat-európai egyetemen kutatott, majd később vendégprofesszorként előadásokat tartott. Számos nemzetközi kutatásban vett részt, így többek között az Európai Bizottság munkajoggal, illetve fogyatékkal élő emberek jogaival kapcsolatos kutatói hálózatának tagja. Két angol nyelvű könyv társszerkesztője, valamint számos magyar és angol nyelvű tudományos cikk szerzője.

Kártyás Gábor a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Munkajogi Tanszékének egyetemi docense. Habilitációs értekezését a kiküldött munkavállalókról, phd dolgozatát a munkaerő-kölcsönzésről írta. Elméleti tevékenysége mellett 2018-tól 2022-ig a Kúria munkaügyi ítélkezését segítette főtanácsadóként. A Magyar Munkajogi Tudományos Diák Egyesület elnöke, az Opus Simplex vezető tanácsadója. Rendszeresen tart előadásokat munkaügyi szakembereknek szervezett gyakorlati továbbképzéseken és hazai, illetve külföldi tudományos konferenciákon. Rendszeresen publikál szakmai cikkeket, tanulmányokat, kiemelt szakterületei az atipikus foglalkoztatás, az uniós munkajog és a kollektív munkajog kérdései.

Petrovics Zoltán adjunktus (ELTE ÁJK), egyetemi docens (NKE ÁNTK). 2016-ban szerzett PhD fokozatot. Dolgozott ügyvédi irodában, valamint minisztériumban, ahol munkajogi jogszabályok előkészítésével, valamint jogharmonizációs kérdésekkel foglalkozott. 2004 óta oktat egyetemen, számos tankönyv és tanulmány szerzője, rendszeresen előad konferenciákon, részt vesz hazai és nemzetközi kutatásokban, több külföldi egyetem vendégelőadója. A Munkajog jogi szaklap főszerkesztője, szerkesztő-leadóra A Munka Törvénykönyvének magyarázata című kommentárnak. Tagja volt a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálatnak, az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottságnak, amelynek hét éven keresztül elnöke is volt, részt vett továbbá a Kúria négy joggyakorlat-elemző csoportjának munkájában.

Szabó Imre Szilárd a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán végzett jogász szakon, ezt követően a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán munkajogi szakjogász képzettséget szerzett. Ugyanitt szerezte PhD fokozatát (summa cum laude eredménnyel) 2021-ben. Munkája során elsősorban munkajoggal, munkaügyi kapcsolatokkal, szociális joggal és a civil szervezetek jogával foglalkozik ügyvédként és 2023 májusa óta a Munkástanácsok Országos Szövetsége ügyvezető alelnökeként. A Károli Gáspár Református Egyetem Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékének egyetemi adjunktusa, megbízott oktató az SZE-DFK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén, továbbá előadóként részt vesz a PTE-ÁJK munkajogi szakjogász és szaktanácsadó képzéseiben.

IMPRESSZUM

Friedrich-Ebert-Stiftung

Kiadó:

A Friedrich-Ebert-Stiftung Budapesti Irodája
1054 Budapest | Fővám tér 2–3.

Tel.: +36-1-461-60-11 | Fax: +36-1-461-60-18

budapest@fes.de

<https://budapest.fes.de/hu/>

A Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) által megjelentett és a honlapján található bármely anyagot tilos kereskedelmi forgalomba helyezni, megjelentetni a FES előzetes írásbeli engedélye nélkül.



ISBN
978-615-6289-93-3

ÁRNYÉKJELENTÉS A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS MAGYAR SZABÁLYOZÁSÁRÓL



A kollektív szerződés magyar szabályozásáról szóló Árnyékjelentést azért készítették munkajogi kutatók, hogy javaslatokat tegyenek a kollektív szerződéses lefedettség növeléséről szóló akciótervhez, amit a megfelelő minimálbérekről szóló 2022/2041/EU irányelv előír. Bár a kollektív szerződések gyakorlati szerepét nem csak a munkajogi háttér befolyásolja, ez az elemzés csak a munkajogi tényezők vizsgálatával foglalkozik.



Magyarországon a kollektív szerződések száma folyamatosan csökken, ma a munkavállalóknak csupán mintegy 18%-ának munkaviszonyát szabályozza. További probléma, hogy a kollektív alku csak munkahelyi szinten létezik, elvértve találunk példát több munkáltatóra kiterjedő, vagy ágazati megállapodásokra. Ráadásul a tapasztalatok szerint a megállapodások tartalma meglehetősen szegényes, a munkabéerekről csupán a kollektív szerződések fele rendelkezik.



Javaslataink arra irányulnak, hogy számos kérdésben kerüljön átalakításra a szabályozás a kollektív szerződések számának növelése érdekében. Így rugalmasabbá kell tenni a szakszervezetek kollektív szerződéskötés jogát a magánszférában; a közszférában jelenleg kivételesen biztosított kollektív alku jogát ki kell terjeszteni az állami alkalmazottak legszélesebb körére; érdekeltté kell tenni a feleket az ágazati és országos szintű megállapodások megkötésében; felül kell vizsgálni a szakszervezeteknek biztosított törvényi jogokat és le kell bontani a sztrájkjog gyakorlása előtti felesleges akadályokat.

További információk:
<https://budapest.fes.de/hu/>