

Nacsa, Beáta

**Working Paper**

## Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában: A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku

Budapest Working Papers on the Labour Market, No. BWP - 2013/9

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences

*Suggested Citation:* Nacsa, Beáta (2013) : Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában: A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku, Budapest Working Papers on the Labour Market, No. BWP - 2013/9, ISBN 978-615-5243-58-5, Hungarian Academy of Sciences, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Budapest

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/108491>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



---

BUDAPESTI MUNKAGAZDASÁGTANI FÜZETEK  
BWP – 2013/9

## **Foglalkoztatás jogi szabályozása a közsférában**

A jogi szabályozás két neuralgikus pontja:  
az állásbiztonság és a kollektív alku

DR. NACSA BEÁTA

Budapest Working Papers On The Labour Market  
Budapest Munkagazdaságtani Füzetek  
BWP – 2013/9

Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában  
A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku

Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont  
Közgazdaság-tudományi Intézet  
Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék

Szerző:

Dr.Nacsa Beáta  
PhD, egyetemi adjunktus  
Eötvös Loránd Tudományegyetem  
Állam – és Jogtudományi Kar  
Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék  
email: nacsa@ajk.elte.hu

2013. február

ISBN 978 615 5243 58 5  
ISSN 1785 3788

Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia  
Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont  
Közgazdaság-tudományi Intézete

# Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában

A jogi szabályozás két neuralgikus pontja:  
az állásbiztonság és a kollektív alku

DR. NACSA BEÁTA

## Összefoglaló

A tanulmány a közszféra és a magánszféra foglalkoztatásra irányuló jogviszonyainak egyes sajátosságai közötti különbséget elemzi, mikroökonómia kutatások támogatása céljával. Az elemzés a magyar közszolgálati szabályozás olyan neuralgikus kérdéseire fókuszál, mint az állásbiztonság és a kollektív alku.

A tanulmány első fejezete a közszolgálati jogviszony alapvető jellegzetességeit tárgyalja, összevetve ezeket a foglalkoztatásra irányuló alapjogviszony, a munkaviszony sajátosságaival. A közszolgálati tisztviselő – állam belső jogviszonyt érdemileg nem határozza meg, csak tartalmában árnyalja a közhatalom gyakorlásán alapuló külső jogviszony. E fejezet rámutat, hogy a munkáltató – közszolgálati tisztviselő közötti jogviszony a munkavégzés „függő” jellegére tekintettel a munkajogviszony tágabb fogalma alá tartozik, s mint ilyennek meg kell felelnie a függő pozícióban lévő jogalany jogvédelmére vonatkozó, a munkajogviszony alapvető struktúrájából következő jogvédelmi követelményeknek. Ezért e körben szükségszerűen biztosítani kell az állásbiztonságot, a jogellenes felmentés elleni jogvédelmet, ugyanúgy, mint a munkajogviszony keretében. A közigazgatás tudomány rámutatott arra is, hogy az állás biztonsága a közigazgatás szakszerűségének, politika-mentességének és pártatlanságának egyik legfontosabb biztosítója. Ezen okok miatt került végül sor mind az Alkotmánybíróság (mind a jelen tanulmányban nem tárgyalt Európai Bíróság) által a kormánytisztviselői és köztisztviselői jogviszonyra vonatkozóan az indokolás nélküli felmentés szabályának megsemmisítésére. E szabályok alkotmánybírósági megsemmisítését követően is beépültek azonban a 2011. évi új szabályozásba (Kttv.) olyan elemek, amelyek a továbbra is lehetővé teszik az at-will jellegű alkalmazást (bizalomvesztésre és méltatlanságra alapított felmentési okok esetén).

A tanulmány másik témaköre a kollektív érdekképviselőlet lehetőségeit elemzi, és rámutat, hogy a közszolgálati tisztviselők kollektív érdekérvényesítéshez való joga rendkívül korlátozott Magyarországon. Habár a szervezkedéshez való jog az 1992. évi Ktv-ben még biztosított volt, a jelenleg hatályos Kttv. szabályai ezt lényegileg csorbítják a Magyar Közszerületi Kar köztestületének életre hívásával. Az MKK államilag támogatott

szervezetként kerül versenyhelyzetbe a közszolgálati érdekképviselő ellátásában az államtól független, a köztisztviselők szervezkedési jogán nyugvó közszolgálati szakszervezetekkel. A közszolgálatban a kollektív alku már az 1992. évi szabályozásban sem volt biztosított, holott ez a fejlett ipari államokban gyakorlatilag általánosnak tekinthető, és ez felelne meg az ILO és a Szociális Karta irányadó rendelkezéseinek is. A tanulmány rámutat azon megoldásokra, amelyek alkalmazásával összehangolhatóak a költségvetési szempontok a kollektív alku biztosításához fűződő kollektív munkavállalói alapjogokkal. A sztrájk törvény 2010. évi módosítása, valamint az 1994-ben megkötött Közszolgálati Sztrájkmegállapodás érdemben korlátozza a közszolgálati tisztviselők sztrájkhoz való jogát anélkül, hogy annak a nemzetközi jogban megkövetelt alternatíváját adná valamely kötelező alternatív vitakezelési eljárás formájában.

Tárgyszavak: közszféra munkapiacai, vitafeloldás: sztrájkok, arbitráció, és mediáció; kollektív tárgyalás, munkavállalói jogok

JEL kódok: J45, J52, J83

Köszönetnyilvánítás:

Jelen tanulmány elkészítését az OTKA támogatta NK78255 nyilvántartási számú, Foglalkoztatás és bérek a közszférában. Mikroökonometriai elemzések c. kutatás keretében.

# **Legal regulation of the status of civil servants**

Two neuralgic aspects of the regulation: job security  
and right to bargain collectively

BEÁTA NACSA

## Abstract

The legal relationship between civil servants and the state, is not governed by the theory of sovereignty, which is relevant in the outer relationships between the state and its citizens, though it has some, limited effect on the inner relationships between the civil servant and the state organ, as well. The inner relationship falls into the category of “dependent work” and therefore civil servants must enjoy the employment rights generally applicable to employees with some alterations. Among such rights, two are investigated more closely in the paper: protection against unjust dismissal and collective rights of workers (right to organise, right to bargain collectively, and right to strike).

In 2010 the Hungarian state modified its regulations on civil servants and introduced dismissal without notice referring to the argument that the parties of the legal relationship must be treated equally and because the civil servant can resign from its position without notice, the same right should be enjoyed by the state, as well. The Hungarian Constitutional Court and European Court of Justice nullified this law because of violating the right to work, the right to human dignity, and the right to hold public positions.

The regulations on collective rights of civil servants have been systematically violated by the Hungarian legislator since 1992, when the first regulation on civil servants passed. Until 2011 the right to organise has been enjoyed without disturbance by civil servants but since then the state has organised the Bar of Hungarian Civil Servants into which all civil servants are obliged to enter. Because the Bar has rights which are usually considered to be union rights, therefore the Bar is a competitor of the civil servants’ unions; consequently the regulations on the Bar violate the right to organise. The right to bargain collectively has never been enjoyed by unions of civil servants since 1992, despite such right is generally applied in developed countries app. since 1960-1970s and is also accepted by the international conventions on social and economic rights. The right to strike is also restricted by the Agreement on Right to Strike in Civil Service (1994) which prohibits the rights to strike far beyond the limits established by the Fundamental Law and the Act on Right to Strike (Act No. VII of 1989).

Alternative methods of collective dispute settlement (mediation, arbitration) are also neglected by the Hungarian legal regime.

Keywords: Public Sector Labor Markets, Dispute Resolution: Strikes, Arbitration, and Mediation; Collective Bargaining, Workers' Rights

JEL: J45, J52, J83

A tanulmány a közszféra és a magánszféra foglalkoztatásra irányuló jogviszonyainak egyes sajátosságai közötti különbséget elemzi, mikroökonómia kutatások támogatása céljával. Az elemzés a magyar közszolgálati szabályozás olyan neuralgikus kérdéseire fókuszál, mint az állásbiztonság és a kollektív alku.

A tanulmány első fejezete a közszolgálati jogviszony alapvető jellegzetességeit tárgyalja, összevetve ezeket a foglalkoztatásra irányuló alapjogviszony, a munkaviszony sajátosságaival. E fejezet rámutat, hogy a munkáltató – köztisztviselő<sup>1</sup> közötti jogviszony a munkavégzés „függő” jellegére tekintettel a munkajogviszony tágabb fogalma alá tartozik, s mint ilyennek meg kell felelnie a függő pozícióban lévő jogalany jogvédelmére vonatkozó, a munkajogviszony alapvető struktúrájából következő jogvédelmi követelményeknek.

A második fejezet a közszolgálati állásbiztonság kérdésével foglalkozik. Az állásbiztonság kérdésének kiemelését - aktualitásán túl - az indokolta, hogy az állásbiztonság nemcsak a foglalkoztatásra irányuló bármely jogviszony egyik legalapvetőbb garanciális jellegű szabálya, de a közszolgálat összefüggésében a közszolgálat semlegességének és szakszerűségének is az egyik biztosítéka. A fejezet röviden összefoglalja az indokolás nélküli felmentés bevezetésének, majd e szabályozás alkotmánybírósági megsemmisítésének indokait. A fejezet röviden reflektál az állásbiztonság erodálódásának a magyar munkajogi szabályozásban megjelelő más jeleire, illetőleg e szabályozási tendenciáknak a foglalkoztatásra és a bérszínvonalra gyakorolt lehetséges hatásaira.

A harmadik fejezet a közszolgálati kollektív érdekviták feloldására kialakított magyar szabályozást elemzi, rámutatva, hogy a köztisztviselők kollektív érdekérvényesítési lehetőségeinek rendkívül megszorító jellegű szabályozása dogmatikailag ellentétes a függő munka jellegzetességeiből fakadó szabályozási szükséglettel, s erre visszavezethetően, e kollektívan gyakorolható jogokat szabályozó nemzetközi egyezményekkel.

## **1. A KÖZSZFÉRA FOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONYAINAK SAJÁTÓSÁGAI**

### **1.1 . A KÖZSZFÉRA FOGLALKOZTATÁSRA IRÁNYULÓ JOGVISZONYAI TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSÉNEK VÁZLATA MAGYARORSZÁGON**

Az elmúlt másfélszáz év a közszolgálati jogviszony többszöri fundamentális átalakulását hozta. A reformkor idején kezdődött meg a mai értelemben vett közigazgatás kialakulása, amikor a rendi jogállás megszüntetésére törekvő jogalkotás keretében az 1844:5. tc. eltörölte a nemtelenek hivatalviselési képességének korlátozását. Az 1848 tavaszán meghozott

---

<sup>1</sup> A jelenleg hatályos 2011. évi CXCV. törvény szerint ezen alkalmazotti kategória elnevezése közszolgálati tisztviselő. A szövegben - terjedelmi okok miatt is - megmaradok a kevésbé redundáns köztisztviselő, illetve köztisztviselői / közszolgálati jogviszony fordulatoknál.



törvények polgárivá formálták az államot, korlátozták az uralkodó jogait és elkezdődött a hatalmi ágak szétválasztásának folyamata.<sup>2</sup> A szabadságharc leverését követően megindult a visszarendeződés a polgári átalakulás terén is, majd az 1867. évi kiegyezést követően folytatódott a polgári társadalomra jellemző politikai – állami struktúra kiépítése.<sup>3</sup>

Bár a köztisztviselők első osztályba sorolására már Mária Terézia idejében sor került, csak az 1874. évi „Pénzügyi Szolgálati Szabályok” határozta meg először az állami tisztviselő fogalmát: „Állami tisztviselő az az egyén, akit az államfő, kormány, vagy kinevezési joggal felruházott hatóság a törvényileg megállapított fizetési osztályokban felsorolt állások egyikére kinevez, aki ezután hivatali esküt tesz és az állam igazgatásában vagy az államvagyon kezelésében részt vesz.”<sup>4</sup>

A köztisztviselői jogviszonyt nem tekintették egyenlő felek közötti magánjogi szerződésnek, hanem az állami szuverenitás elvéből következően, a közjog által szabályozott státusviszonynak. „Az állam és hivatalnok nem állhatnak egymással szemben, mint egyenrangú szerződő felek. Az állam és a hivatalnok fogalma nem helyezhető egymással szembe, mert az egyik a másikban benne van. A hivatalnok nem csupán az állami akaratnak a végrehajtója, de egyszersmind az államnak megvalósulási formája is.”<sup>5</sup> Az állami szuverenitás elvén nyugvó, a korabeli Európában akkortájt általában követett megközelítés kihatott a köztisztviselők jogviszonyának minden elemére, s ebből származtatták a köztisztviselők alapvető magatartási normáit is.

A köztisztviselői jogviszonynak ez a megítélése Magyarországon a XX. sz. közepéig tartotta magát. A második világháború után, a második köztársaság rövid időszakát követően, a közszolgálat kommunista mintára átalakult. A közigazgatásban létrehozták a szovjet mintájú tanácsokat, a bérezés és a foglalkoztatás más feltételei kérdésében a pártállam központi előírásai döntöttek. 1951-re gyakorlatilag felszámolták a közszolgálatnak minden olyan sajátosságát, amely megindokolta volna a különszabályozást. A közszolgálatra vonatkozóan csak a Munka Törvénykönyve végrehajtási rendeletei határoztak meg szűk körben speciális szabályokat.<sup>6</sup> A szocialista munkajogban a közszolgálat részleges, különálló szabályozására csak a 38/1973. (XII.27.) Minisztertanácsi rendelettel került sor,<sup>7</sup> de a

---

<sup>2</sup> BERKI Erzsébet: *Munkügyi kapcsolatok a közszolgálatban*. BCE KTI, Budapest 2003. 13.

<sup>3</sup> L. a történeti folyamatokra SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.

<sup>4</sup> Pénzügyi Szolgálati Szabályok c. dokumentumot a pénzügyminiszter 1874-ben a saját minisztériumában szolgálatot teljesítők magatartásának és munkaviszonyainak szabályozására adta. Hatályát 1876-ban kiterjesztették a többi minisztériumra is. Idézi BERKI: *Id. m.* 14.

<sup>5</sup> MÁRTONFFY Károly: A köztisztviselői jogviszony (szócikk) In: *Közgazdasági enciklopédia* III. kötet. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat. Budapest. Évszám nélkül. 667.

<sup>6</sup> Minisztériumi rendeletek, Legfőbb Ügyészi utasítások stb. szabályoztak egyes kérdéseket, például a bérezés vagy a vezető állású munkavállalók vonatkozásában. L. TÓTH Ferenc (szerk.): *A közszolgálati munkajogviszony*. Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1971.

<sup>7</sup> HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia. Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre*. Pécs. Doktori értekezés. 2006. 68.

rendszer politikai logikájából következően nem volt sem szükség, sem lehetőség a köztisztviselői jogviszony sajátos vonásainak jogszabályi megjelenítésére.

A szocialista munkajog egységesítő megközelítésének tagadásaként az 1992. évi munkajogi törvényhozás a közsféra munkaviszonyait külön szabályozta, különbséget téve a piaci szféra munkaviszonya, valamint a közszférához tartozó közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszonyok, továbbá a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya között. A köztisztviselői jogviszonyt az 1992. évi XXIII. (a továbbiakban: Ktv.) törvény szabályozta, és a köztisztviselőknek a közhatalomban való részvétele alapján határozta el a közszolgálati jogviszonyt a közalkalmazotti jogviszonytól.

2010 és 2012 között a közszolgálatot többször lényegileg újraszabályozták. A kormánytisztviselői jogállást a Parlament 2010. évi LVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Ktjt.) hozta létre.<sup>8</sup> A kormánytisztviselői jogviszony két kardinálisan új megközelítést hozott a közsféra foglalkoztatási jogviszonyainak szabályozásába: (1) bevezették az indokolás nélküli felmentést, a felmentési időt lerövidítették és függetlenítették a jogviszonyban töltött idő hosszától<sup>9</sup>; (2) a kormánytisztviselők a rendkívüli munkavégzésért felemelt javadalmazás helyett kizárólag csak szabadidőre szereztek jogosultságot, átalány formájában.<sup>10</sup> Utóbb e szabályokat a köztisztviselői jogviszonyba is bevezették.<sup>11</sup>

A közigazgatás átalakításának programját a Kormány 2011. nyarán alkotta meg és Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 11.0) cím alatt tette közzé.<sup>12</sup> E program a foglalkoztatási jogviszonyra nézve is tartalmazott elképzeléseket, amelyek törvényi formát a közszolgálati tisztviselők jogállására vonatkozó 2011. évi CXCV. törvényben öltöttek. E szabályozás váltotta fel a korábbi köz- és kormánytisztviselői szabályozást, felszámolva a két jogviszony dogmatikailag alaptalan és önkényes megkülönböztetését, ugyanakkor indokolatlanul ismételen átnevezte e jogviszonyokat. A Magyary Program tartalmával csak a jelen tanulmány tárgykörével szorosan összefüggő kérdéseket illetően foglalkozunk, alább a második és a harmadik fejezetekben.

---

<sup>8</sup> A kormánytisztviselői jogviszony a korábbi köztisztviselői jogviszonyt váltotta fel a központi közigazgatási szervek foglalkoztatásra irányuló jogviszonyaiban.

<sup>9</sup> Ktjt. 8. és 9. §§. A törvény egy korai, de megalapozott kritikájára l. KOCSIS Miklós: Alkotmányellenes a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény, *Közjogi Szemle*, 2011/1.

<sup>10</sup> Ktjt. 15. §

<sup>11</sup> Ktv. 18. §, Ktv. 71. § (2) a. pontjában foglalt rendelkezés szerint a felmentés indokolását előíró Mt. törvényhely a köztisztviselői jogviszonyba sem alkalmazandó 2011. január 1. napjától.

<sup>12</sup>

<http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf> (2012. november 14.)

## 1.2. A KÖZTISZTVEISELŐI JOGVISZONY ALAPVETŐ SAJÁTOSSÁGAI

A közszolgálati jogviszony sokrétű és árnyalt tartalmát a közhatalmi szerv „külső” és „belső” jogviszonyainak elemzésével ragadhatjuk meg. A külső jogviszonyok alapvető jellegzetessége az állami főhatalom gyakorlása. A közszolgálati munkáltató, mint állami szerv, a szuverenitás megtestesítője. Az állami szerv e főhatalmat az alkalmazottain keresztül gyakorolja, melyből eredően maga a köztisztviselő saját személyében a jogalanyok feletti kényszerítő jellegű hatalmat gyakorol(hat).<sup>13</sup> Minthogy a köztisztviselő így az állami hatalom megtestesítőjévé és gyakorlójává válik, ezért a jogviszonyából származó jogoknak és kötelezettségeknek e sajátos közjogi jogállást is tükröznie kell. Következésképpen a köztisztviselők jogviszonyára vonatkozó szabályok a közjogba tartoznak, melyben az állam (egyoldalúan) határozza meg a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok tartalmát. Ezen elv túlhajtott alkalmazásából az a szélsőségesnek tekinthető jogi helyzet is következhet, hogy egyes köztisztviselői csoportok jogviszonyát nem szerződéses alapozásúnak, hanem az állam főhatalom gyakorlója által kiadott egyoldalú aktussal keletkeztetettnek tekintik.<sup>14</sup> A szuverenitás elvének a vizsgálódás kiindulópontjába való állítása kidomborítja a közszolgálati viszonyt a más foglalkoztatásra irányuló jogviszonyoktól való különbségeit, ugyanakkor a XX. század jogfejlődése számos ponton kimutatta a szuverenitás elvének korlátait. A szuverenitás kizárólagos rendező elvként való elfogadása még az állam külső jogviszonyainak vizsgálatakor sem tartható fenn, hiszen az állam is megjelenhet a külső viszonyaiban magánféli minőségben, például amikor bérleti vagy adás-vételi szerződést köt. Ha az állam(i szerv) a jogviszonyban magánjogi alanyként jelenik meg, akkor ezen külső viszonyaiban - esetleges, de nem szükségszerű eltérésekkel - reá is a magánjog szabályai irányadók, kötelmei szerződéses alapozásúak és nem egyoldalú állami aktuson alapszanak.

A vizsgálatunk tárgyát alkotó közszolgálati jogviszony a fenti külső jogviszonyokkal szemben belső jogviszony, hiszen a közhatalmi szervben belül megjelenő foglalkoztatásra irányuló jogviszony, s mint ilyen, alapvető tartalmát illetően nem a szuverenitás elve által meghatározott. A közigazgatási szerv munkáltatóként nem az állami közhatalmat gyakorolja, hanem természetes személyeket alkalmaz a sajátos funkciói ellátására, ugyanúgy, mint bármely más munkáltató. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ebben a belső foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban megjelennek olyan jellegzetességek, amelyek a közhatalom külső gyakorlásával állnak összefüggésben (erősen hierarchizált döntési folyamatok, vezető kizárólagos kiadmányozási joga, stb.), ugyanakkor e belső jogviszony alapvető jellegzetességeiben azonos bármely más, „függő munka” végzésére irányuló jogviszonnyal.<sup>15</sup> A piaci szféra és a közszféra foglalkoztatásra irányuló jogviszonyai azonosak abban, hogy az

---

<sup>13</sup> KISS GYÖRGY: *A piac és az emberi tényező*. Balassi Kiadó, Budapest, 1995. 162

<sup>14</sup> Mint például az angol jogban a Crown servant esetében. MORRIS, Gillian: Changes in public employment and the provision of public services: the implications for labour law. *Industrial Relations Journal* 26:3, 1995. 230.

<sup>15</sup> L. 13. jegyzet.

alkalmazott a munkáltatónak való alárendeltségben, a munkáltatónak a munkavégzés bármely elemére kiterjedő utasításai alapján személyesen végzi el a munkakörébe tartozó feladatokat, rendszeresen és folyamatos jelleggel, díjazás ellenében. A (tág értelemben vett) munkajogviszony ilyen tartalmából egyértelműen következik a köztisztviselőnek a munkáltatójától való gazdasági és személyes függése, amely a munkáltató erőteljes gazdasági és szervezeti túlhatalmából fakad. A munkajogviszony tágabb fogalma alá tartozásból viszont az következik, hogy a munkajogviszonyra általában jellemző, a gyengébbik fél védelmét szolgáló dogmatikai megoldások alkalmazása indokolt e jogviszonyban is,<sup>16</sup> különösen az állás védelmét illetően, amellyel alább a második fejezetben foglalkozunk részletesebben.

*Fredman és Morris* az államnak, mint munkáltatónak az alábbi öt jellemzőjét mutatta ki: (1) Az állam (pontosabban a közigazgatás) kezdeményezhet törvényalkotást és kormányoz. (2) Gazdálkodása nem az alkalmazottainak teljesítményétől függő bevételen alapszik, hiszen működésével járó költségeket adók beszedése útján fedezi. (3) Az állam a közérdekre hivatkozik döntései megalapozásakor, amely morális felhatalmazottságot ad bizonyos munkáltatói döntések meghozatala során is. (4) Alkalmazandók rá olyan alkotmányos követelmények, amelyek más munkáltatókra nem vonatkoznak.<sup>17</sup> (5) A közigazgatási szervek hivatali szervezetrendszerként működnek, amelynek szervező elve a hierarchikus alá-fölérendeltség. A hivatali rendszerben érvényesülő szoros alá-fölérendeltség egyrészt azt hivatott biztosítani, hogy fennáll az utasítási jognak olyan világos láncja, amely a döntésért való felelősséget egészen a miniszternek a parlament felé való felelősségéig elvezeti, másrészt biztosítja, hogy a népesség felé a közfunkciókat átláthatóan, tisztességesen, és részrehajlás nélkül gyakorolja a hivatali apparátus.<sup>18</sup>

Az 1960-as évektől kezdődően a köztisztviselői jogviszonyról való - nemzetközi egyezményekben és gyakorlatban is megnyilvánuló - gondolkodásunkat áthatja a szuverenitás doktrínájának, mint a belső jogviszonyok fő magyarázó elvének elvetése: az állami tisztviselőket a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban már nem tekintik az állam képviselőinek, hanem az államnak dolgozó alkalmazottaknak, akiket - ebben a viszonylatban - sokkal inkább a munkavállalói tudat és jogállás jellemez, semmint a szuverén hatalom képviselőjének tudata és jogállása.<sup>19</sup> A magánszféra és a közszféra foglalkoztatásra irányuló jogviszonyainak szabályozása éppen ezért közeledik egymáshoz, a jogfejlődés inkább a kiegyenlítődés, semmint a különbséget fenntartása felé mutat. Ugyanakkor az állami

---

<sup>16</sup> MORRIS, Gillian – FREDMAN, Sandra: Is there a Public/Private Law Divide? *Comparative Labour Law Journal* Vol. 14. No. 2. Winter 1993. 115-137.

<sup>17</sup> Itt olyan példát hoznak az angol szerzők, hogy a szakszervezet tárgyalópartnerként való elismerése a közszolgálati munkáltatók esetén bírói felülvizsgálat tárgya lehet, míg a magánszférába tartozó munkáltatók esetén e tárgykörben például nincs mód bírósági felülvizsgálatra. FREDMAN, S. and MORRIS, G.: *The State as Employer*. London Mansell. 1989. 9.

<sup>18</sup> *Ibid*, 6.

<sup>19</sup> OZAKI, M.: *Labour Relations in the Public Sector*. In: BLANPAIN (SZERK.): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston, 4th and revised edition. 1990, 221-244.

foglalkoztatásnak vannak olyan sajátosságai, amelyek a munkavégzésre irányuló jogviszonyok szabályozásában bizonyos sajátosságok fenntartását indokolják.<sup>20</sup>

A jogi szabályozás tartalmát ugyanakkor befolyásolják a jog sajátos struktúráján kívüli körülmények is. Ezek között különös jelentőséget tulajdoníthatunk a politikatudomány által vizsgált azon kérdésnek, hogy a politikai célkitűzések teljesítését milyen személyzeti politika biztosítja leginkább a közigazgatásban, azaz a személyzeti politikát a szakértelemre vagy a politikai megbízhatóságra kell alapítani. Általánosságban elmondható, hogy „forradalmak, rendszerváltozások utáni korszakban a politikai megbízhatóság kritériuma dominál, a konszolidáció után a szakértelemé. Demokratikus államban mindenkinek egyenlő esélyt kell biztosítani bármilyen köztisztviselés, közigazgatási funkció betöltésére. A közigazgatási személyzeti politika egyik legdöntőbb eleme a fenti elv biztosítása.”<sup>21</sup> E megfontolások meghatározó szerepet játszottak az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő 2010. évi szabályok alkotmánybírósági megsemmisítésében.<sup>22</sup>

A közigazgatásban a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok tartalmát a függő munkából származó - alább tárgyalandó - elveken túl befolyásolják a közigazgatásnak a közigazgatástudomány által kimunkált elvei is. *Lőrinc Lajos* a közigazgatás alapelveit a közigazgatás demokratizmusában és a hatékonyságában összegezte, figyelembe véve a közigazgatás fejlődéstörténetét, a közigazgatással szemben támasztott általános, és a mai korra jellemző sajátos követelményeket. A közigazgatás demokratizmusa a közigazgatás politikai jellegéből következik, míg a hatékonyság a közigazgatás szervező funkciójával áll kapcsolatban. A demokratizmus elve a közigazgatásban nem követi a demokratizmusnak a többségi elv uralmán alapuló általános felfogását. A közigazgatásban a demokratizmus azt jelenti, hogy a közigazgatás korlátok közé van szorítva, tevékenysége ellenőrzött.<sup>23</sup> A hatékonyságnak a közigazgatással szemben támasztott követelménye azt az általános értelmezést követi, hogy összemérjük a cél elérésére fordított erőfeszítést az elért eredménnyel. A külső vagy társadalmi hatékonyság mérése a közigazgatásban azért nehezebb, mint a piaci szférában, mert a közigazgatás monopolhelyzetben van, tehát hatékonysága nem ítéhető meg más szervezet teljesítményével való összevetés útján. A társadalmi hatékonyság fő mércéje a megelégedettség, melyet mind a lakosság, mind a politikai szereplők szempontjából mérhetünk. A belső hatékonyság javítása a hivatalszervezés, a munkaszervezés folyamatainak átalakításán, korszerűsítésén alapszik, amelyben a közigazgatásnak sokkal nagyobb mozgásszabadsága van, mint a külső kapcsolatai hatékonyságának növelésében, s

---

<sup>20</sup> HORVÁTH István: Merre tovább?! – Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához (II.), *Közjogi Szemle*, 1. évf. 2008. szeptember,

<sup>21</sup> LŐRINC Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel, Budapest, 2. bőv. és átdolg. kiadás. 32.

<sup>22</sup> L. alább a 2. fejezetet.

<sup>23</sup> LŐRINC Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel, Budapest, 2. bőv. és átdolg. kiadás. 46 – 53.

etekintetben lehetőség van az egyes hivatalok teljesítményének egymással való összemérésére is.<sup>24</sup>

A közigazgatási jog irányítóelveként fogalmazta meg *György István* a politika-semlegesség, a törvényesség, az alávetettség, a karrier és a professzionalizmus, valamint a fokozott felelősség elvét.<sup>25</sup> A *politika-semlegesség elve* a közzolgálat és a politika elválasztásának következménye: „ a közzolgálat személyi állományát ki kell vonni a politikai csatározások színteréről, függetleníteni kell őket a politikai váltógazdálkodástól.”<sup>26</sup> A politikai semlegesség követelménye a közigazgatás azon meghatározó elve, amelyből a mai modern közigazgatás számos másik elve származtatható. A politika-semlegesség elvébe beleértjük a köztisztviselővel szemben megfogalmazott lojalitás követelményét a mindenkori hatalom felé: a köztisztviselő köteles elfogadni a legitim módon megválasztott hatalmat, és végre kell hajtania minden törvényes utasítását.<sup>27</sup> A *lojalitás követelménye* maga után vonja azt az ígéretet, hogy a kormányváltás nem jár a hivatalnoki kar nagyarányú kicserélésével, hanem a politikai semlegesség végső soron a folyamatosan működő, professzionális közzolgálati kar kialakulásának és működésének alapvető biztosítéka. A *törvényesség elve* a közigazgatásban némiképp eltér a törvényesség magánszférában irányadó értelmétől. A magánszférában minden meg lehet tenni, amit a törvény nem tilt. A közzolgálatban ezzel szemben a köztisztviselő csak azt teheti, amit a törvény számára előír vagy megenged. Ugyanakkor ebben a körben a köztisztviselővel szemben a jog az általánosnál erőteljesebb követelményt fogalmaz meg akkor, amikor nemcsak a jog szabályainak betartására, hanem betartatására is kötelezi. Az *alávetettség elve* egyrészt a közigazgatásnak a választott szerveknek való alárendelődését, másrészt a hivatali apparátuson belül a szigorú alá- fölérendeltséget és az ebből fakadó utasítási jogot jelenti.<sup>28</sup>

A *karrier elve* az európai demokráciák közzolgálati modelljére jellemző zárt közigazgatáshoz kapcsolódik olyan módon, hogy a közigazgatásba felvételt nyert személy számára, ha a követelményeknek eleget tesz, biztosítani kell az előrelépés lehetőségét mind a javadalmazásban, mind a beosztásban.<sup>29</sup> A jogviszony stabilitása a közzolgálat egyik alapvető értéke, amelyet a karrier elve a köztisztviselő oldaláról ragad meg, ugyanakkor gyakorlatilag ugyanez az elv és érték jelenik meg a professzionalizmus elvében, a közigazgatási szerv és annak közzolgálati tevékenysége oldaláról. A *professzionalizmus* azt jelenti, hogy a köztisztviselő a közzolgálati tevékenységnek szenteli magát, azt élethivatásszerűen, magas

---

<sup>24</sup> GAJDUSCHEK György (2009): Közigazgatási eredményesség - piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban?, In: LŐRINCZ Lajos (ed.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*, Budapest. MTA Jogtudományi Intézet 9-91

<sup>25</sup> GYÖRGY István: *Közzolgálati jog*. hvgorac Budapest, 2007. 49-53.

<sup>26</sup> Ibid. 49.

<sup>27</sup> GAJDUSCHEK György: *Közzolgálat* (A magyar közigazgatás személyi állománya és személyi rendszere az empirikus adatok tükrében), KSZK. Budapest, 2008.

<sup>28</sup> A foglalkoztatási jogviszonyokra általában jellemző utasítási jog megerősödése következik az alávetettség elvéből.

színterületen űzi, támaszkodva magas szintű tudására és tevékenysége során szerzett és hivatásában kamatoztatott tapasztalataira. A professzionalizmus a közszolgálati munka társadalmi presztízsét emeli, amely a rátermettebb munkaerőt a közszolgálati pályára vonzza, amely tovább erősíti a szervezetrendszer professzionalizmusát. „Professzionális közszolgálat csak azokban az országokban alakulhat(ott) ki, ahol kellő távolság van a politika és a személyi állomány között, ahol a közszolgálati állások kívül esnek a politikai váltógazdálkodás területén.”<sup>30</sup> Végül György István utolsóként a *fokozott felelősség elvét* fogalmazta meg azzal az értelmezéssel, hogy a közhatalom gyakorlásában való részvételből, az állampolgárok és szervezeteik kényszerítésére irányuló lehetőségéből következően a közigazgatási alkalmazottak felelőssége bonyolultabb és szigorúbb, mint a privát szférában alkalmazott társaiké.

### 1.3. A KÖZALKALMAZOTTI JOGVISZONY ALAPVETŐ SAJÁTOSSÁGAI

A közalkalmazotti jogviszony a munkajogviszony és a köztisztviselői jogviszony közé ékelődő azon jogviszony, amelyben a munkáltató tevékenysége valamely közfeladat ellátására irányul, (közegészségügy, közoktatás, közművelődés, stb. keretében)<sup>31</sup>, azonban feladatuk ellátása nem jár együtt és nem követeli meg az állami impérium, a közhatalom gyakorlását. Ez a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszony differencia specifikája. A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony közös vonása viszont az, hogy mind a köztisztviselőket foglalkoztató közigazgatási szerv, mind a közalkalmazottakat foglalkoztató költségvetési intézmény alapvetően a (központi vagy a helyi) költségvetésből származó előirányzatból gazdálkodik.<sup>32</sup>

A magyar jogban a közalkalmazotti jogviszonyt 1992. évi XXXIII. törvény ( a továbbiakban: Kjt.) hozta létre, melyet egyik oldalról a közalkalmazott, másik oldalról az állami vagy önkormányzati költségvetési intézmények létesít. E jogviszony személyi – tárgyi hatályát tehát elsősorban a munkáltató jogállása határozza meg, amelynek két karakterisztikus jellemzője van, a közhatalom gyakorlásával együtt nem járó közcél szolgálata valamint a költségvetésből gazdálkodás. E jogviszony köztes jellegével a legtöbb nemzeti szabályozás szembesül és általában valamely pragmatikus (és nem dogmatikai) megfontolás alapján dönt e jogviszony szabályozásának módjáról. Kiss György arra mutat rá, hogy e jogviszony szabályozásával kapcsolatban elsőként felmerülő kérdés, hogy azt a közjog vagy a magánjog keretében szabályozzák. Álláspontja szerint választani kell a közjogi vagy magánjogi szabályozási mód között, mert a vegyes jellegű szabályozás jogalkalmazási nehézségekhez vezet.<sup>33</sup> A magyar szabályozási mód alapvetően közjogi jellegű lett, Kiss György szavaival élve

---

<sup>29</sup> HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)* Phd értekezés, PTE, Pécs, 2010.

<sup>30</sup> GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. hvgorac Budapest, 2007. 52.

<sup>31</sup> Ebből következően a közalkalmazotti jogviszony szabályozása meglehetősen szétszabdalt, hiszen számos ágazati törvény (közoktatásról, felsőoktatásról, egészségügyről, stb. szóló törvények), és miniszteri rendeletek szabályozzák a jogviszonynak az adott ágazattal összefüggő sajátosságait.

<sup>32</sup> A gazdálkodás alapja lehet ezen felül mindkét szférában a saját bevétel.

<sup>33</sup> KISS György: *A piac és az emberi tényező*. Balassi Kiadó, Budapest, 1995.

kevés magánjogi áthallást biztosítva akkor, amikor rendkívül (álláspontom szerint indokolatlanul) szűk körben engedte csak meg például a jogviszonynak a kollektív szerződéses szabályozását. *Horváth István* doktori disszertációjában arra a következtetésre jut, hogy a közalkalmazotti jogviszony magyar szabályozási megoldása dogmatikai indokokkal alá nem támasztható jogalkotói lépés volt.<sup>34</sup>

A közalkalmazotti jogviszony olyan megkonstruálása, melyben indokolatlanul tág teret kap a kógens (eltérést nem engedő) törvényi szabályozás, elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a kógens bérszabályozáson keresztül az állam kontrollálni tudja a közalkalmazotti jogviszony alá tartozó jelentős alkalmazotti állomány bérköltségét. Ezt a célt szolgálta például az a rendelkezés is, hogy a Kjt. hatálya alatt kötött kollektív szerződések nem térhetnek el a törvényi szabályozástól, azaz kizárólag olyan tárgyakat szabályozhatnak, amelyeket a törvény megenged, illetve, amelyek nincsenek törvényi szinten szabályozva, márpedig a bérezés törvényileg szabályozott. A közalkalmazotti jogviszony 1992. évi megalkotásának egyik akkoriban hangoztatott indoka az volt, hogy e jogviszonyok a társadalmi közszükségletek kielégítésében alapvető szerepet játszanak, ezért a piaci szféra jogviszonyaitól eltérő szabályozást igényelnek. E szabályozási különbség a jogviszony stabilitásában, az állásbiztonságnak kógens szabályok által garantált magasabb fokában jelent elsősorban meg. Alább a második fejezetben részletesebben is szó lesz arról, hogy a közalkalmazotti jogviszonyban az állásbiztonság egyre kevésbé biztosított, olyannyira, hogy 2007 és 2012 között néhány évig a munkaviszonyban is erősebb szankciók védték a jogellenes felmondás esetén a munkavállalót, mint a közalkalmazottat. Időközben a jogviszonyok eredeti egyensúlya a munkavállalók felmondási védelmének párját ritkító megkurtításával állt helyre, így a magyar munkajogi védelmi rendszer közel került az amerikai típusú at-will foglalkoztatás szintjéhez.

## **2. ÁLLÁSBIZTONSÁG GARANCIÁINAK ÖSSZEVETÉSE A KÖZSZFÉRÁBAN ÉS A MAGÁNSZFÉRÁBAN**

Az első fejezetben már említést nyert, hogy a politika-semlegesség a közszolgálat szabályozásának kulcsa, melyből következik egyebek között az is, hogy a köztisztviselők élethivatásszerűen, professzionálisan végzik a munkájukat, s cserébe az állam számukra garantált előre jutási lehetőséget és az állás biztonságát garantálja.

Az állásbiztonság témakörének körüljárását a nyílt és a zárt közigazgatás eszméjének felidézésével kell kezdenünk. A nyílt közigazgatás esetén a nyertes politikai erő a közigazgatást „megtisztítja” és azt saját támogatóival tölti fel. A nyílt közigazgatás szélsőséges változatát zsákmányrendszernek is nevezik,<sup>35</sup> melyre példát az Amerikai Egyesült Államok korai közigazgatási rendszere, illetőleg a kommunista rendszer adott. A kontinentális európai

---

<sup>34</sup>L. fentebb a 7. sz. jegyzetet.



demokráciák a zárt közigazgatási rendszer modelljét követik, amelyet karrierrendszernek is neveznek azért, mert az állami szolgálatban alkalmazott hivatásos és szakképzett állománynak az állam előjogokat biztosít (garantált előmenetelhez és állásbiztonsághoz való jogot), miközben a másik oldalról a magánalkalmazottakhoz képest szigorúbb elvárásokat támaszt velük szemben (összeférhetetlenség, fegyelmi és súlyosabb kártérítési felelősség, büntetőjogi felelősség, stb formájában). A zárt közigazgatásban a garantált előmenetel és az állásbiztonság tehát a köztisztviselői jogviszony kardinális eleme, amely a köztisztviselői jogviszony szabályozását megalapozó társadalmi közmegegyezés, társadalmi alku része. Ennek megfelelően a Kjt. és a Ktv. egyaránt a kötött felmondási rendszert alkalmazott, azaz taxatíven felsorolta azokat a tényállásokat, amelyek bekövetkezte esetén a jogviszonyt a munkáltató egyoldalúan megszüntethette.<sup>36</sup>

## 2.1. AZ ÁLLÁSBIZTONSÁG ERODÁLÓDÁSÁNAK DILEMMÁI

A magyar munkajogi közvélekedésben és szakirodalomban meghatározóan volt és van jelen a munkavállalók munkajogi védelme lebontásának és a munkajog deregularizációjának szükségességét hangsúlyozó nézet, amely a 2012. évi I. törvénnyel törvényalkotás formájában is markánsan megjelent. A munkajogi védelem csökkentésének elkerülhetetlen kényszerét a hazai szakirodalom evidenciának tekintette, s indokolásául elegendőnek bizonyult a foglalkoztatás bővítésének és a versenyképesség javításának általános céljára hivatkozni annak kimutatása nélkül, hogy a védelem csökkentése konkrétan hogyan, milyen közvetítő mechanizmusokon keresztül fogja a jövőben a foglalkoztatás és a versenyképesség javulását szolgáltni. A munkajogi irodalom ezideáig szisztematikusan azt sem vizsgálta meg, hogy az elmúlt két évtizedben a munkajog jelentős deregularizációja hogyan hatott a foglalkoztatásra, illetve a versenyképességre, javította-e azokat, s ha nem, akkor a jövőbeni deregulációtól vajon miért várunk milyen hatást. Az okozati összefüggések igazolása - legjobb ismereteim szerint - a társtudományokban sem történt meg, sőt éppen ellenkezőleg, a (hazai és a nemzetközi) munkagazdasági kutatások inkább azt igazolták, hogy a munkajogi védelem lebontása nem befolyásolja a foglalkoztatottság szintjét, legfeljebb a foglalkoztatott munkaerő összetételére gyakorol bizonyos mértékű, (matematikailag) nem egyértelműen igazolt hatást.<sup>37</sup> A deregularizáció által elérni kívánt célok között a foglalkoztatottság (legalább számszerűsíthető és így ellenőrizhető célja) mellett megjelenik a versenyképesség sokkal képlékenyebb célja is, jellemzően a versenyképesség fogalmának, tartalmának vagy elérni

---

<sup>35</sup> Szakszervezeti vezetők a 2010. évi szabályozást is zsákmányrendszernek tekintették. FEHÉR JÓZSEF: *Zsákmányrendszer, Humán Szaldó*, 2010. 7. évf. 7 – 8. 246 – 247.

<sup>36</sup> Ezzel szemben a mindenkor Mt. az ún. félig kötött felmondási rendszer elvét alkalmazza, azaz felsorolja azokat a sajátos okcsoportokat, amelyek megalapozhatják a felmondást, melyeket a napi gyakorlat, illetve a bírói jogalkalmazás tölt meg lassan változó, alakuló tartalommal. L. a hatályos 2012. évi I. tv. 66. § (2) bekezdését.

<sup>37</sup> Erről l. alább az első fejezetet. A téma kiváló összefoglalására l. pl. ESPING-ANDERSEN, Gøsta and REGINI, Marino (eds.): *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford University Press, 2000.

kívánt (rész)céljainak konkretizálása nélkül, ami az okozati összefüggések feltárhatóságát és ellenőrizhetőségét elnehezíti.

Ugyanakkor viszont egyre erőteljes kritika fogalmazódik meg a neo-liberalizmussal, pontosabban annak napjainkban egyeduralkodóvá vált leegyszerűsítő verziójával szemben.<sup>38</sup> A kritikusok rámutatnak, hogy nem tekinthetően önmagáért való értéknek sem a verseny szabadsága, sem a gazdasági mutatókban beálló növekedés és különösen nem tekinthetők önmagukban fejlődésnek. A gazdasági növekedés csak akkor értékelhető fejlődésként, ha az széles tömegek életesélyeit javítja, azaz a gazdasági növekedés haszna szétoszlik a társadalomban és elsajátításuk nem kevesek kiváltsága marad.<sup>39</sup> Az életesélyek fogalmát *Dahrendorf* az emberi jólét leírására és mérésére használja abban az értelemben, hogy a kielégítő, jó élet feltétele, hogy az emberek rendelkezzenek feljogosítottságokkal, és azok gyakorlásakor valós választási lehetőségekkel.<sup>40</sup> Hasonló gondolatmenetet követ *Amartya Sen*. Felfogásában a fejlődés az emberi szabadságok kiterjesztésének folyamata, melynek során a szabadságnak konstitutív szerepe van, azaz növekedésén keresztül mérhető le a fejlődés sikere, másrészt a szabadságnak instrumentális szerepe is van abban az értelemben, hogy a fejlődés bizonyos szabadságok megteremtődése, növekedése révén valósul meg.<sup>41</sup> A hazai viszonyokról szólva *Berki Erzsébet* ugyancsak az életesélyek javítása mellett érvel akkor, amikor az oktatási esélyek egyenlőbb elosztásában, az egyenlőbb jövedelemelosztásban, szélesebb tömegek növekvő fogyasztásában, valamint az ezzel járó egyenletesebb munka- és szabadidő elosztásban látja a válságból kivezető utat.<sup>42</sup>

Az aggasztó makrogazdasági jelenségek a munkajogászokat is a munkajogviszony dogmatikai alapjainak újragondolására készítetik. E ponton két markáns megközelítési mód különül el egymástól. A szakírók egy csoportja a függő munka alapvető viszonyait változatlannak látja a globálkapitalizmus világában is, és rámutatnak a védelmi funkció változatlan elismerésének a szabályozásban is megnyilvánuló szükségességére. A másik nézőpont szerint szakítani kell a munkajog védelmi funkciójú megközelítésével, a munkavállalói pozíció védelme helyett a munkajognak (is) a gazdasági versenyképesség javítását és a foglalkoztatás növelését kell támogatnia.

A munkajog funkciójának esetleges megváltozásával kapcsolatos dilemmák a munkajog központi intézményének, a munkajogviszony fogalmának felülvizsgálatához vezetnek. A munkajogi szakirodalomban megjelenő egyik markáns nézőpont szerint a munkajogviszony fogalmát olyan módon ki kell tágítani, hogy a hatálya alá kerüljenek azok a csoportok is,

---

<sup>38</sup> Dahrendorf a neo-liberális gazdaságpolitika csapdájából kivezető folyamat egyik alapfeltételének tekinti a közgazdaságtan megújulását, a neo-liberális tanok egyeduralkodó voltának megszüntetését és új, alternatív közgazdasági iskolák térnyerését. DAHRENDORF, Ralf: *Egy új rend nyomában*. Napvilág, Budapest, 2004.

<sup>39</sup> Vö. alább a magyar munkajogi deregularizációról és a foglalkoztatás stagnálásáról írtakkal.

<sup>40</sup> DAHRENDORF, Ralph: *A modern társadalmi konfliktus*. 1994. Gondolat. Budapest, és *Egy új rend nyomában*. Napvilág, Budapest, 2004.

<sup>41</sup> SEN, Amartya: *Development as Freedom*. Knopf, New York, 1999.

amelyek szociológiailag a munkavállalókkal lényegileg azonos pozícióban vannak, de jogviszonyuk tartalma jelenleg jogilag nem kellően tisztázott, vagy polgári jogi jogviszonyban állóknak minősülnek. Ez a nézőpont elfogadja a munkajog védelmi funkcióját, és a védelem kiterjesztését tartja a felvetett dilemmák megoldását célzó legmegfelelőbb eszköznek.<sup>43</sup>

A munkajogot revízió alá vevő második irányzat a munkajog mint jogág és diszciplína határait kiszélesíteni törekszik azzal a céllal, hogy a foglalkoztatást befolyásoló valamennyi a foglalkoztatással közelebről vagy távolabbról összefüggő jogviszonyt egységes nézőpontból lehessen vizsgálni. Ez az irányzat sem veti el a szűken vett munkajog védelmi funkcióját, ugyanakkor elismeri, hogy a védelmi funkción túl - nem a szoros értelemben vett munkajognak, hanem azzal összefüggő más, de a jövőben dogmatikailag szorosabban összekapcsolandó jogterületeknek - vannak a foglalkoztatás növelésével és a versenyképesség javításával összefüggő további funkciói is.<sup>44</sup>

A fentebb említett két irányzat egymástól nem túlságosan távol elő felfogásától érdemben különbözik az a (Magyarországon legbefolyásosabbá vált) felfogás, amely a munkajogi védelem lebontását célzó érveket hangsúlyozza, elmosva a határt a munkajogviszony és a polgári jogi jogviszonyok között, megkérdőjelezve a munkajog védelmi funkcióját, és azt bizonyos gazdasági funkciókkal (munkahelyteremtés, versenyképesség) való helyettesítésére tesz javaslatot.<sup>45</sup> Ebben a megközelítésben fontos érv, hogy a globális térben az egyes nemzeti jogok között is (negatív) szabályozási versenyhelyzet áll fenn: a kevesebb kötelezettséget előíró, több rugalmasságot biztosító szabályozás a jobb, mert (állításuk szerint) több befektetőt vonz, javítja a versenyképességet, és bővíti a foglalkoztatást. Potenciálisan ez a megközelítési mód a munkajog jogági önállósága megszüntetésének és a polgári jogba való visszaolvasztásának lehetőségét is felveti.

## 2.2. AZ ÁLLÁSBIZTONSÁG REDUKÁLÁSA A KÖZALKALMAZOTTI JOGVISZONYBAN

A közalkalmazotti jogviszonyban kógens szabályozás rögzíti a jogviszony megszűnésének és megszüntetésének módjait. A munkáltató által egyoldalúan alkalmazott felmentés során

---

<sup>42</sup> BERKI Erzsébet: Munka és fogyasztás, avagy mire jó a vasárnapi séta? *Esély*, 2010. 4. sz. 83-105.

<sup>43</sup> E nézőpont képviseli pl. Mark FREEDLAND [2003]: *The Personal Employment Contract*. Oxford monographs on Labour Law. Oxford University Press, Oxford, SUPLOT, Alan [2001]: *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford University Press., DEAKIN, Simon: The many futures of the contract of employment. In: CONAGHAN, Joanne – FISCHL, Richard – KLARE, Karl (eds.): *Labour law in an era of globalization*. Oxford University Press, Oxford, 2000. 177-196.

<sup>44</sup> Ezt az álláspont tükröztetik pl. Christopher ARUP, Peter GAHAN, John HOWE, Richard JOHNSTONE, Richard MITCHELL and Anthony O'DONNELL (eds.): *Labour Law and Labour Market Regulation: Essays on the Construction, Constitution and Regulation of Labour Markets and Work Relationships*. Sydney: The Federation Press, 2006 és KLARE, Karl: The Horizons of Transformative Labour and Employment Law. In: CONAGHAN, Joanne – FISCHL, Richard – KLARE, Karl (eds.): *Labour law in an era of globalization*. Oxford University Press, Oxford, 2000. 3-30.

<sup>45</sup> L. BERKE Gyula, KISS György, LŐRINCZ György, PÁL Lajos, PETHŐ Róbert, HORVÁTH István: *Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához*. 2006. Kézirat., illetve e koncepció alapján kidolgozott 2012. évi I. törvényt.

főszabály szerint a kötött indokolási rendszer követelményét követjük, ami a jogviszonyok stabilitását eredményezi, hiszen a munkáltató a határozatlan idejű kinevezést csak a törvényben meghatározott valamely okra alapítva szüntetheti meg felmentéssel.<sup>46</sup>

Bár e jogviszonyban nem lehetünk tanúi olyan kardinális változásnak, mint a köztisztviselői jogviszony esetén, a jogviszony stabilitásának erodálódása itt is kirajzolódik. Az állásbiztonság kérdését illetően a legfontosabb a Kjt-nek a 2007. szeptember 1. napjától hatályba lépett azon módosítása, amely alapvetően átrajzolta a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit.<sup>47</sup> E módosítás egyrésztől szakított az *in integrum restitució* elvével, vagyis azzal, hogy jogsértés esetén a jogsértő köteles az eredeti állapotot helyreállítani. A jelenlegi szabályozás szerint a közalkalmazott az eredeti munkakörébe való visszahelyezését csak akkor kérheti, ha a munkáltató döntése az egyenlő bánásmód követelményébe, felmondási korlátozásba, a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe, felmondási védelembe vagy korlátozásba, illetve, ha a választott szakszervezeti tisztségviselőnek (közalkalmazotti tanács tagjának, elnökének vagy közalkalmazotti megbízottnak) illetőleg a munkavédelmi megbízottnak a munkajogi védelmét biztosító szabályokba ütközik.<sup>48</sup> Az eredeti munkakörbe való visszahelyezést megalapozó tényállások közé a jogalkotó felvette a jogalap nélkül, vagy aránytalanul súlyosan kiszabott elbocsátás fegyelmi büntetés esetét is, 2010. január 1. napi hatállyal.<sup>49</sup>

Minden más jogsértés, mondhatni minden valóban gyakori jogsértés a (4) bekezdés által szabályozott körbe tartozik, ahol a jogkövetkezmény kizárólag a munkáltató fizetési kötelezettségének beállása, a bíróság által mérlegeléssel megállapított összegben. Így tehát ha a munkáltató nem indokolja meg a felmondást, vagy ha az indoklás nem valós (melyek rendkívül gyakori tényállások) a közalkalmazott nem kérheti eredeti munkakörébe való visszahelyezését, sőt, a 2007. óta hatályban lévő rendelkezések értelmében a súlyos jogi hibában szenvedő rendelkezések hatályosulnak, és az abban írt időpontban a jogviszony megszűnik. A munkáltató tehát gyakorlatilag a visszahelyezés jogkövetkezményének megkockáztatása nélkül rosszhiszeműen is eltávolíthat egy közalkalmazottat a munkahelyről, hiszen a törvényben konkrétan felsorolt eseteken kívüli körben nem kell a visszahelyezés kockázatával szembesülnie. A szankció ilyen felpuhítása a prevenció ellen hat.

A törvény ugyan súlyosnak látszó fizetési kötelezettséget helyez kilátásba, az eset össze körülményeinek, különösen a jogsértés súlyának illetve a következményének mérlegelésével meghatározott, 2-36 havi illetmény megfizetésére való kötelezés formájában, de ez egyrésztől nem pótolhatja a jogellenesen elvesztett jogviszonyt, másrésztől – a tényállástól függően – esetlegesen nem biztosít teljes kárral egyenlő mértékű megtérítést a közalkalmazott részére.

---

<sup>46</sup> A felmentési okokra I. Kjt. 30. § (1) a-f. pontjait.

<sup>47</sup> L. Kjt. 34. §-át.

<sup>48</sup> Kjt. 34. § (1) a. és b. pontok

<sup>49</sup> Kjt. 34. § (1) c. pont

A szabályozás iránya felveti annak a lehetőségét, hogy a jogszabály-módosítás alapvető mozgatórugója a költségvetés védelme volt. A visszahelyezések mellőzése elejét veszi annak, hogy a közalkalmazott az állásába visszatérve illetményre formálhasson jogot, illetőleg újabb felmentése esetén felmondási járandóságra. Az elmaradt munkabér összegének korlátozása gátat szab annak, hogy - a bírósági eljárások elhúzódása miatt - a közalkalmazottnak munkavégzés nélkül több évre járó illetményt fizessenek ki. Takarékos ugyan ez a megközelítés, ugyanakkor dogmatikailag következetlen, hiszen a visszahelyezés lehetőségének rendkívül szűk körre való visszaszorításával megtörik az a jogi logika, hogy a súlyosan jogsértő cselekmény semmis, és ahhoz joghatás nem fűződik.<sup>50</sup> Ugyanakkor kellően nem esett latba, hogy a bírósági eljárások elhúzódása és így a munkáltató fizetési kötelezettségének megszaporodása a közalkalmazottnak kívül álló körülményekből következik, hiszen az általában nem vezethető vissza a közalkalmazott rosszhiszemű perelhúzó cselekményeire.<sup>51</sup> Nem kétséges viszont, hogy a per elhúzódása a felperesi pozícióban álló közalkalmazott számára is hátrányos, hiszen bizonytalanságban tartja ügyének kimenetelét, illetve az esetlegesen megítélt jogkövetkezményt illetően, és keresetének alapossága esetén is (akár éveken keresztül) másképp kell a megélhetését biztosítani. Mind a két fél egybehangzó érdeke az lett volna, hogy a kormányzat a munkaügyi perek felgyorsítása érdekében tegyen lépéseket, és e cél elérése esetén mellőzhető lett volna a munkajogi dogmatikával ellentétes irányú jogszabály-módosítás.

Ugyancsak a közalkalmazottak hátrányára szolgált az a módosítás, amely a közalkalmazottnak az elmaradt bérhez való jogát korlátozza. Korábban is hatályban volt az az indokolt rendelkezés, hogy a máshonnan megtérült jövedelmet nem kellett a jogsértő munkáltatónak megfizetnie: azaz, ha a közalkalmazott időközben elhelyezkedett és munkabérhez, illetményhez jutott, vagy munkanélküli ellátást vett igénybe, akkor ezek összegét le kellett vonni a munkáltató által kifizetett összegből. Az új (5) szakasz azonban kiegészült azzal a fordulattal, hogy nem jár elmaradt munkabér annak a közalkalmazottnak sem, aki a kieső jövedelme pótlása érdekében nem jár el kellő gondossággal. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kell tekinteni, ha a közalkalmazott az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresői megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott - a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel - megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktívan munkahelyet.<sup>52</sup> Ha a bíróság

---

<sup>50</sup> Ez a logika a 2012. évi I. törvényben már a semmisség alóli *expressis verbis* kivételként jelenik meg.

<sup>51</sup> Az ügyek elhúzódása sokkal inkább az irreálisan hosszú (akár fél éves) tárgyalási időközökre, a munkáltató késedelmes bizonyítására (a munkáltatón van a bizonyítási teher), és az elhúzódó szakértői eljárásokra vezethetők vissza.

<sup>52</sup> Kjt. 34. § (5)

megállapítja, hogy a kellő gondosság elmulasztása bekövetkezett, akkor az elmaradt illetményt az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.<sup>53</sup>

### 2.3. AZ ÁLLÁSBIZTONSÁG FELSZÁMOLÁSA A KÖZTISZTVISELŐI / KORMÁNYTISZTVISELŐI JOGVISZONYBAN

A kormánytisztviselői jogviszonyba vezette be először a jogalkotó az indokolás nélküli felmentés lehetőségét, e jogviszony-típust megalkotó 2010. évi LVIII. törvény rendelkezésével. A törvény indokolása szerint ezt a jogalanyok közötti egyensúly megteremtése indokolta: a jogviszony két alanyának szimmetrikus jogokkal kell rendelkezniük, tehát a jogviszony egyoldalú megszüntetésekor is azonosnak kell lennie az indokolási kötelezettségnek, valamint a munkaviszony megszüntetéséig eltelő felmentési – lemondási időnek.<sup>54</sup> Korábban csak a köztisztviselőkre irányadó szabály lett az általános előírás: az új szabályozás értelmében nem kellett megindokolni sem a lemondást, sem a felmentést, és a korábban a jogviszonyban töltött időhöz igazodó felmentési időt a két hónap időtartamú lemondási idővel azonos mértékűvé csökkentették. 2011. január 1. napjától kezdődő hatállyal a köztisztviselői jogviszonyba is bevezették az indokolás nélküli felmentés szabályát.

A törvények indokolása ellentmond a munkajogi dogmatika alapelveinek. A munkáltató túlhatalma indokolja a munkajog érdekarányosítás elvén alapuló védelmi funkcióját, ami azt jelenti, hogy a munkajogi szabályozásban a munkát végző pozícióban álló gyengébb felet kell védeni, azokon a pontokon, ahol a sérülékenysége megmutatkozik, és olyan mértékben, hogy a jogi sérülékenységet a jogi szabályozás ellensúlyozhassa.<sup>55</sup> A munkajogi dogmatika általánosan elfogadott elve alapján a munkáltató minden szabályozási rendszerben (ideértve a legliberálisabb szabályozással bíró USA munkajogot is) kevésbé szabadon, nagyobb kötöttségek mellett tudja megszüntetni a munkaviszonyt, mint a munkavállaló. A munkavállalóra lényegesen kedvezőbb szabályozás gazdasági indoka a munkáltató gazdasági túlhatalma, jogi indoka pedig a munkához való jog.<sup>56</sup> Fokozottan fennáll a munkavállalói pozíció védelmének a követelménye az állammal szemben létesített foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok esetén, hiszen az állam rendkívüli túlhatalommal rendelkező munkáltató. A közigazgatás irányító elveiből (különösen a semlegesség és hatékonyság elvéből) is az állásbiztonság követelménye következik, mint ahogy erről az első fejezetben részletesebben is szó volt.

---

<sup>53</sup> Kjt. 34. § (5)

<sup>54</sup> A törvény indokolásának ezt a részét az Alkotmánybíróság is idézte az alább tárgyalandó megsemmisítő határozatában.

<sup>55</sup> HEPPLÉ, Bob: *European Rules on Dismissal Law*, 18 *Comp. Lab. L. J.* 204 1996-1997

<sup>56</sup> COLLINS, Hugh: *The Meaning of Job Security*, 20 *Indus. L. J.* 227 1991

2011-ben mindkét törvényt megsemmisítette az Alkotmánybíróság az alkotmányba ütköző volta miatt. A kormánytisztviselői jogviszonyra vonatkozó rendelkezést az Alkotmánybíróság az 1068/B/2010. határozatával semmisítette meg, 2011. május 31. napi hatállyal. Az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok elsősorban arra hivatkoztak, hogy az indokolás nélküli felmentés veszélyezteti az „elfogulatlan, pártatlan és részrehajlástól mentes” közigazgatási tevékenységet. Kiüresíti a jogsértő utasítás megtagadására vonatkozó törvényi garanciákat és teret enged az önkényes munkáltatói döntésnek. Mindezen okok miatt sérti a jogbiztonság követelményét. Az indítványok jelentős része hivatkozott továbbá arra is, hogy e rendelkezések által sérül az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jog és a 70. §(6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jog is. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítő határozatának indokolását a közszolgálati szabályozás általános jellemzőinek, illetve a zárt közigazgatási rendszer sajátosságainak rögzítésével indította, majd megvizsgálta a kérdést a munkához való jog, valamint a közhivatal viseléséhez való jog alkotmányos rendelkezéseinek, illetve e rendelkezéseknek eddigi alkotmánybírósági értelmezése függvényében. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentésének lehetőségét biztosító Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. §(1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette. A kormánytisztviselői jogviszonyra vonatkozó megsemmisítő rendelkezés időpontját az Alkotmánybíróság – meglepetésre – 2011. május 31. napjára tette, amellyel még további közel hat hónap maradt nyitva újabb indokolás nélküli felmentések kiadására, több szempontból alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések alapján. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját azzal indokolta, hogy a megsemmisítés miatt a Parlamentnek új szabályt kell alkotnia, ezért volt indokolt több hónapos felkészülési idő biztosítása.<sup>57</sup>

Az Alkotmánybíróság külön határozatában semmisítette meg a Ktv. 17. §-nak ugyancsak az indokolás nélküli felmentést biztosító rendelkezését, érdemben a fentiekkel egyező okfejtésre, és alkotmányos elvekre alapítva.<sup>58</sup> A köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó

---

<sup>57</sup> „A megsemmisítés időpontjának meghatározása során figyelemmel volt arra, hogy az alkotmányellenesség megszüntetése érdekében szabályozástechnikai okokból a megsemmisítés olyan rendelkezésre is kiterjedt, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság nem vizsgálta és a megsemmisítés következtében mind a kormánytisztviselő lemondása, mind felmentése szabályozatlanul maradna. Időt kívánt biztosítani a jogalkotó számára az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására. (ABK 2011. február, 68, 85.)” Ibid.

<sup>58</sup> 29/2011. (IV.7.) Ab határozat

szabályozás megszüntetése visszaható hatályú volt, mivel a megsemmisítés eredményeképpen helyreállt a korábbi rendelkezések hatálya, ezért lehetőség volt a megsemmisítő rendelkezést „ex nunc” hatállyal meghozni.

Az Alkotmánybírósági határozatokat követően megalkotott jogi szabályozásban burkoltabb formában ugyan, de fennmaradt a jogilag elfogadható indok nélküli felmentés lehetősége, hibába rögzíti a közszolgálati jogviszony újraszabályozásának alapelveit a „jó állam” és a „jó közigazgatás” megteremtésének céljával a Magyar Program (2011). A felmentési rendszer visszatért a korábban követett kötött felmondási rendszerhez, mindazonáltal a felmentést kötelezően megalapozó körbe bekerültek olyan túlságosan tág értelmezést lehetővé tevő fordulatok, mint a hivatalra való méltatlanná válás és - még inkább - a vezető bizalmának elvesztése.<sup>59</sup> E fordulatok - megfelelően megszorító bírósági joggyakorlat nélkül – alig jelentenek elmozdulást az Alkotmánybíróság által megsemmisített indokolás nélküli felmentésben megjelent jogbizonytalanságtól.<sup>60</sup>

### **3. A KOLLEKTÍV ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS ÉS KOLLEKTÍV ALKU SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEVETÉSE A PIACI SZFÉRÁBAN ÉS A KÖZSZFÉRÁBAN**

A munkavállalók kollektív érdekérvényesítése iránti fellépését a munkajog történetének kezdeti szakaszában az igények elfojtására irányuló törekvés jellemezte. Elsőként büntetőjogi eszközökkel üldözték a munkások béremelésre vagy a munkafeltételek más javítására irányuló összebeszélését. A büntetőjogi üldözést a polgári jogi eszközökkel történő elnyomás korszaka váltotta fel, amikor a munkáltatók a vállalkozások közötti szabad verseny biztosítására kidolgozott jogi eszközöket, így különösen a kartell tilalom szabályát kezdték alkalmazni a munkásszervezkedések elleni jogi fellépéseikben. A munkásmegmozdulások tömegessége és rendszeressége az állam beavatkozását is szükségessé tette, amely egyrészt a kollektív szerződések elismerésével, másrészt a békés, tárgyalásos vitakezelés eszközeinek előírásával terelte ellenőrizhető mederbe a kollektív érdekvitákat.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (2) a és e pontok

<sup>60</sup> Az új szabályozás által felvetett bizonytalanságokra I. NAGYNÉ DORKA Dóra: Jogdogmatikai problémák a közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatban magyar és nemzetközi tekintettel, *Glossa Iuridica – Civilisztika*, III. évfolyam 1. szám, 86. o. [http://www.glossaiuridica.hu/gi1201/civ/gi1201\\_civ\\_nagyne.pdf](http://www.glossaiuridica.hu/gi1201/civ/gi1201_civ_nagyne.pdf)

<sup>61</sup> A munkaügyi viták rendezésére irányuló eljárások történeti áttekintésére magyar viszonylatban I. KISS György: *A munkajog mint a társadalmi konfliktusok lecsapódásának színtere: különös tekintettel az eljárásra. Történeti vázlat*. Jogtudományi Közlöny 1982. november 879 – 886. o., valamint az angol-szász irodalomban: KAHN-FREUND, Otto [1972]: *Labour and the Law*, Stevens and Sons, London., és WOODIWISS, Anthony: *Rights v. Conspiracy. A Sociological Essay on the History of Labour Law in the United States*. Berg, New York, Oxford, Munich, 1990



A közszolgálati érdekvitákat a jog még mostohábban kezelte, az első fejezetben is kifejtett szuverenitás doktrína miatt.<sup>62</sup> Az a jogfejlődési folyamat, amely a szuverenitás elvét elvetette, mint a közigazgatási szerv és a köztisztviselő közötti belső jogviszony magyarázó elvét, és felismerte, hogy a köztisztviselői jogviszony a munkaviszonyok tágabb csoportjába tartozik, szükségszerűen elvezetett ahhoz a kérdéshez, hogy milyen mértékben és milyen feltételek mellett indokolt megnyitni a köztisztviselők számára a kollektív érdekérvényesítéshez való jogokat. Először a szervezkedéshez való jog nyert széles körben elismerést, amely lehetővé tette, hogy a köztisztviselők szakszervezeteik útján lépjenek fel a közszolgálati jogviszonnyal, mint munkaviszonnyal összefüggő érdekeik képviselői érdekében. A szervezkedéshez való jog a XX. század derekán széles körben elismerést nyert mind a nemzeti, mind a nemzetközi munkajogi forrásokban. A XX. század közepétől kezdődően a nemzeti jogok, kezdve az Amerikai Egyesült Államokkal és a skandináv országokkal, megkezdtek a közsférában és a versenyszférában foglalkoztatott munkavállalók közötti különbségtétel felszámolását, és a közszolgálatban is egyre szélesebb körben biztosítani kezdték a kollektív alku lehetőségét.<sup>63</sup> Alan Neal e történeti fordulópont értékelése során hangsúlyozta, hogy a közszolgálati kollektív alku biztosítása a „szabályozó” és a „munkáltató” pozíciójának szétválasztásán alapszik, amely az állam önkorlátozása – és nem a munkaharccal kivívott pozíció alapján – útján megy végbe. Álláspontja szerint az állami önkorlátozást az állami - politikai rendszer stabil és érett volta teszi lehetővé.<sup>64</sup> A kollektív alkut a magyar jogrendszer a közszolgálati jogviszonnyal 1992. évi megkonstruálása óta tiltja, a közalkalmazotti jogviszonyban lényegileg korlátozza.<sup>65</sup>

### 3.1. A KOLLEKTÍV ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSBŐL EREDŐ KONFLIKTUSOK FEOLDÁSÁNAK TÖRTÉNETI VÁZLATA MAGYARORSZÁGON

Magyarországon a kollektív érdekviták békés megoldásának eszközeit a jogrend a XIX. század végétől kezdte el kimunkálni.<sup>66</sup> A kollektív érdekvitáknak egyeztetés megkísérlése útján történő megoldásáról a magyar jogban először a második ipartörvény, az 1884:XVII. tc. 163. § rendelkezett.<sup>67</sup> Az ad hoc békéltető bizottsági eljárást<sup>68</sup> az iparhatóság rendelte el, ha

---

<sup>62</sup> OZAKI, M.: *Labour Relations in the Public Sector*. In: BLANPAIN, R. (SZERK.): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston, 4th and revised edition. 1990, 221-244.

<sup>63</sup> Svédországban ez a folyamat megkezdődött az 1940-es években és az 1960-as évek derekára fejeződött be. Hasonló fejlődést mutat Ausztria, Új Zéland és Olaszország. L. NEAL, Alan C.: *Industrial Relations, including Collective Disputes, in the Public Sector*. General report. The XVI World Congress of Labour Law and Social Security, 2000. Jerusalem, Israel. 18.,

<sup>64</sup> NEAL, Alan C.: *Id. m.* 9.

<sup>65</sup> A közsférában élvezett kollektív jogok áttekintésére és értékelésére BERKI Erzsébet– FODOR T. Gábor – NACSA Beáta – NEUMANN László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan*. Zárótanulmány. 2008. [www.szmm.gov.hu](http://www.szmm.gov.hu).

<sup>66</sup> HÁGELMAYER Istváné: *A kollektív szerződés alapkérdései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.

<sup>67</sup> Ezt megelőzően is működött „iparbizottság” az első ipartörvény, az 1872:VIII. törvénycikk 98. § alapján, amelynek „hatásköre csak az ú.n. egyéni munkaviszályokra terjed ki, származzanak azonban

tudomására jutott a munkabéke megzavarására történő szövetkezés. A békéltető bizottság feladata a sztrájkveszéllyel fenyegető helyzetben a segédek és az iparosok közötti békéltetés volt és nem általában az érdekviták megoldása, vagy a kollektív szerződések megkötésének elősegítése. Nem volt baj, írja Perneczky, ha a megbékélés a munkaviszony általános feltételeit meghatározó megállapodások megkötésével következett be, de az elsődleges cél a zavaró körülmények kiküszöbölése volt.<sup>69</sup> A mai fogalmi rendszerünkben tehát a második ipartörvény alapján az iparfelügyelő kezdeményezésére eljáró ad hoc békéltető bizottsági eljárás valójában a sztrájk előtti kötelező közvetítés feladatát látta el. A békéltetőbizottsági eljárás bevezetése jelentős előrelépést jelentett a munkajogi szabályozásban, hiszen azt megelőzően a munkaharcot az állam büntetőjogi és közigazgatási eszközökkel üldözte.<sup>70</sup>

A köztisztviselők közös érdekeinek korlátozott megjelenítésére elsőként egyesületeik útján került sor.<sup>71</sup> Az I. világháború okozta nélkülözés elleni közös fellépés igénye indította el a közszféra alkalmazottait a hatékonyabb fellépés útján: 1917. június 9-én létrejött a Városi Alkalmazottak Szervezete. 1917 őszén került sor az első tisztviselői sztrájkra is. A baloldali irányultságú mozgalom „A közalkalmazott” c. lap köré tömörült és szabadszervezetként működött, majd 1917 végén kérte felvételét a Szakszervezeti Tanácsba. Az első közszolgálati szakszervezetet 1918-ban alakították meg. E szakszervezet elutasította az egyleti alapon folyó szervezkedést, kiépítette a bizalmi hálózatot és kollektív tárgyalásokat folytatott a kormánnyal. A tárgyalások fő kérdése a fizetések emelése, az alacsonyabb beosztásúak és a nők helyzetének javítása volt. 1919. őszén betiltották a közszférában a szakszervezeteket, majd az 1920. évi XI. tc. szervezkedés esetére az elbocsátás szankcióját helyezte kilátásba. A Bethlen-Peyer paktum részeként a közszolgálatban betiltottak minden baloldali, szociáldemokrata vagy szocialista mozgalmat. A szociáldemokratákkal való kiegyezést követően került sor 1922-ben az egyesülési jog átfogó szabályozására. A gyülekezési jogot *expressis verbis* nem tiltották be, de bevezettek számos, azt érdemben korlátozó közigazgatási intézkedést. Az 1930-as évek végén ismét korlátozták az egyesületi életet, majd 1938-tól üldözték az ún. tilos egyesületeket (a szabadszervezeteket). A háborús készülődés jegyében 1939-ben végleg betiltották a gyülekezést és egyes egyesületek működését is felfüggesztették.<sup>72</sup>

---

ezek akár érdekellentétekből, akár jogvitás ügyekből.” PERNECZKY Béla: *A kollektív munkaszerződés*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata. Budapest, 1938. 87.

<sup>68</sup> A békéltetőbizottságban hat iparos és hat segéd vett részt, elnökét és jegyzőjét az elsőfokú iparhatóság adta. Hatásköre a felek megbékítésére terjedt ki. *Ibid.*

<sup>69</sup> PERNECZKY: *Id. m.* 86.

<sup>70</sup> BAUMGARTEN Nándor: *A sztrájk jogi következményei*. Franklin-Társulat. Budapest 1908. 3-23.

<sup>71</sup> Az első egyesület az 1869-ben alakult Első Magyar Általános Tisztviselői Egylet volt, amelyet az 1886-ban alakult rövidéletű Magyar Királyi Állami Köztisztviselők Egyesülete követett. Jelentős szerveződés volt az 1898-ban létrejött Állami Tisztviselők Országos Egyesülete, amely 1918-ig működött. A közszolgálati szakszervezeti mozgalom az 1903-ban létrehozott vasutas szakszervezettel vette kezdetét. BERKI: *Id. m.* 20.

<sup>72</sup> A korszak folyamatainak részletesebb ismertetésére l. BERKI Erzsébet: *Munkaügyi kapcsolatok a közszolgálatban*. BCE KTI, Budapest 2003. 21.

A közszféra alkalmazottai ezt követően osztották a magánszféra alkalmazottainak jogi sorsát, mind a világháborús tilalmakat, mind a szocialista munkajog pártállami megközelítését illetően. A II. világháborút, majd az 1945-1948 közötti átmeneti éveket követően a munkaügyi viták intézésében a kommunista hatalomátvétel hozott újabb lényeges változást azzal, hogy a csoportérdekek létét a politikai – jogi rendszer tagadta. A pártállam társadalma homogenizált és atomizált volt.<sup>73</sup> Az ideológia szerint a pártállam megtestesítette az össztársadalmi érdeket és nem volt szükség a munkavállalók csoportérdekének érvényesítésére irányuló eljárásokra. A kollektív szerződés kiürült és elsősorban a tervteljesítésre mozgósítás szerepét látta el.<sup>74</sup> Országos szinten formálisan ugyan a Minisztertanács és a SZOT közös határozatokat adott ki, de ebben a SZOT csak korlátozottan jeleníthette meg a sajátos munkavállalói érdekeket, hiszen a formálisan egymással szemben megjelenő két pólus mögött egyazon pártállami hatalmi struktúra állt.<sup>75</sup> Ennek megfelelően az 1951. évi 7. tvr-rel kihirdetett és az állami alkalmazottakra is kiterjedő hatályú Munka Törvénykönyve sem szabályozott a kollektív érdekviták megoldására irányuló semminemű eljárást.

A munkaügyi érdekviták rendezése szempontjából - a pártállami logikán belül - a vízvonalzó év az új gazdaságirányítási mechanizmust kidolgozó 1967. év volt. Az 1968. január 1. napjával hatályba lépett új Munka Törvénykönyvről (1967. évi II. tv) szólva *Hágelmayerné* rámutatott, hogy a megreformált szocialista ideológia bizonyos mértékig elfogadta, hogy léteznek társadalmi, vállalati és egyéni érdekek, amelyek között szükségszerűen konfliktusok alakulnak ki. A formalizált eljárások mellett, még inkább helyett, az informális alkuk játszottak jelentős szerepet a munkaügyi konfliktusok kezelésében. A szakszervezetek maguk is részesei voltak ezeknek az alkuknak, mind ágazati, mind vállalati szinten. Az ágazati szinten folytatott alkudozásokban a szakszervezetek támogatták a munkáltatók vezetését a költségvetési erőforrásokért folytatott versenyben, majd a vállalaton belül maguk is részt vettek az egyes vállalatrészek vagy személyek közötti belső elosztási alkuk megkötése során. A szakszervezetek szerepe ebben a struktúrában – ellentétben a piacgazdaságokban működő szakszervezetekével – nem az általánosan alkalmazandó szabályok kimunkálása, hanem az egyéni alkuk egyengetése volt.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Az elfojtott „különbözőség” atomizált társadalmi struktúrájáról SCHÖPFLIN, George: *Post-communism: constructing new democracies in Central Europe*. International Affairs. 1991. 67. évf. 2. szám. 235-250. és OFFE, Claus: *Demokratikusan tervezett kapitalizmus? A demokráciaelmélet szembesítése a kelet-közép-európai hármassal átmenettel*. Szociológiai Szemle, 1992. 1. sz. 5-21.

<sup>74</sup> HÁGELMAYER Istvánné: *Id. m.* 121.

<sup>75</sup> A munkaügyi kapcsolatok szocialista modelljének ismertetésére HÉTHY Lajos - CSUHAJ V. Imre: *A munkaügyi kapcsolatok rendszere Magyarországon*. In: *A munkáltató, a munkavállaló és az állam*. Munkaügyi Kutató Intézet. Budapest. 1989.

<sup>76</sup> HÉTHY Lajos - CSUHAJ V. Imre: *Id. m.* A munkahelyi szakszervezetek már a korai ötvenes években jelentős szerepet játszottak a vállalat-specifikus foglalkoztatási stratégiák és a belső munkaerőpiacok kialakításában. PITTAWAY, Mark: *The Problems of Reconstituting a Union in a Reorganised State*

A munkaügyi kapcsolatok átalakulását biztosító alapvető törvényeket 1989 rendszerváltó éve megalkotta. Az egyesülési jog szabad gyakorlásának jogi feltételeit biztosította az 1989. évi I. törvénnyel kihirdetett Alkotmánymódosítás, amelynek részletszabályait az ugyancsak 1989. január 24. napján kihirdetett 1989. évi II. törvény fektette le. A Munka Törvénykönyve 1989. évi V. törvénybe foglalt módosításai korrigálták és adaptálták a munkaügyi viták kezelésének rendszerét a változó viszonyokhoz. A kifogás törvényszövegéből kikerült a „szocialista erkölcsbe ütköző bánásmód” fordulat és a helyét a „munkavállalók érdekei” fordulat vette át.<sup>77</sup> Egyidejűleg a törvénymódosítás előírta a felek egyeztetését a kollektív érdekvitákban, azaz a kollektív szerződés megkötésével vagy módosításával összefüggő, illetőleg a nem egyedi vagy nem a munkaviszonyra vonatkozó szabály megsértését kifogásoló ügyekben.<sup>78</sup> Az egyeztető bizottság feladata elsősorban a felek közötti közvetítés volt, de erre irányuló alávetés alapján az érdekvitát el is dönthette, és döntése „kollektív szerződéses rendezésnek” minősült. Az 1967. évi II. tv. 1989-ben hatályba lépett 66/A. §-ának egyes fordulatai utóbb az 1992. évi XXII. törvénynek a kollektív viták rendezésére irányuló szabályaiba is átörökítődtek.

### 3.2. A KÖZSZOLGÁLATI SZERVEZKEDÉSI SZABADSÁG ÉS KOLLEKTÍV ALKU A NEMZETKÖZI GYAKORLATBAN

A nemzetközi összehasonlító jogi kutatások szerint a szervezkedési szabadság elvét egyes kirívó kivételektől eltekintve a nemzeti jogok biztosítják, míg a tájékoztatáshoz, a konzultációhoz és a kollektív tárgyaláshoz való jogok egyaránt érvényesülnek a közszféra munkaügyi kapcsolataiban, országonként változó összeállításban és hangsúlyokkal.<sup>79</sup> Különösen a fejlődő országok körében jellemző, hogy a köztisztviselők számára csak a konzultációt biztosítják, a kollektív alku lehetőségét pedig kizárják.<sup>80</sup>

Európában a XX. század második felében végrehajtott közigazgatási reform keretében alakították át a közszolgálati munkaügyi kapcsolatok rendszerét olyanformán, hogy a konzultációtól a kollektív tárgyalások felé mutatnak a folyamatok, olyannyira, hogy a közigazgatás reformjára vonatkozó tervek kimunkálásába és a végrehajtás módjainak kidolgozásába is bevonták az államok a szakszervezeteket.<sup>81</sup>

---

*Enterprise: an Exploration of Aspects of Hungary's Shop Floor Industrial Relations.* Transfer 1997. 2. szám. Egy korabeli bérvíta ismertetésére l. HÉTHY Lajos: Bérvíta az építkezésen. *Valóság* 1978. 1. szám

<sup>77</sup> 1967. évi II. törvény 14. § (3) bekezdés 1989. március 25-től hatályos szövege.

<sup>78</sup> Vö. 1967. évi II. törvény 1989. március 25-től hatályos szövegének 14. § (4) bekezdését és a 66/A. § (1) bekezdését.

<sup>79</sup> PÉREZ, José Luis Daza: *Social Dialogue in the Public Service*, InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration, ILO Geneva, 2001.

<sup>80</sup> Az erőteljes korlátozás példaként a Dominikai Köztársaságot említi NEAL: *Id. m.10.*

<sup>81</sup> VENKATA, Ratnam és SHIZUE Tomoda: *Practical Guide for Strengthening Social Dialogue in Public Service Reform*, ILO 2005; FAHLBECK, Reinhold, *Industrial Relations and Collective Labour Law: Characteristics, Principles and Basic Features. Scandinavian Studies in Law*, 2002, 43: 87–133

Egyes európai országokban hagyományosan széles körű a kollektív alku lehetősége a közszolgálatban, mint például Nagy-Britanniában, vagy Németországban (a „Beamte” kivételével). Máshol a legutóbbi években kaptak a közszolgálatban alkalmazottak részleges kollektív tárgyaláshoz való jogot, mint pl. Franciaországban.<sup>82</sup> A legtöbb európai államban viszont nincsen érdemi különbség a közszolgálatban és a versenyszférában folytatott kollektív tárgyalások között, így például Cseh Köztársaságban, Olaszországban, Dániában, Ausztriában, Svédországban, és egyre inkább Spanyolországban sem.<sup>83</sup>

Európai államokban és más fejlett piacgazdaságokban az a jellemző gyakorlat, hogy egy meghatározott közigazgatási szerv jogosult és köteles eljárni a közszolgálati munkaügyi kapcsolatokban az állam képviselőjeként, azaz az állam nevében a munkáltatói szerepben egy meghatározott szerv lép fel az országos tárgyalásokon, függetlenül a tényleges munkáltatói jogállástól. Erre a funkcióra egyes országokban külön minisztériumot vagy országos hatáskörű szervet állítanak fel, vagy egy minisztériumhoz (munkaügyi, gazdasági minisztériumhoz) rendelik e feladatot.<sup>84</sup>

Spanyolországban 1984-től kezdődően élvezik a kollektív tárgyaláshoz való jogot a köztisztviselők. 1990-től kezdődően a szakszervezetek és a kormány megállapodása alapján a kollektív tárgyalások tárgyait kiszélesítették, és olyan tárgyakban is kollektív tárgyalásokat kezdtek folytatni, amelyek megelőzően konzultáció tárgyai voltak. A közszolgálati munkaügyi kapcsolatok átalakítása 1997-ben folytatódott, az érintett szakszervezetekkel kötött megállapodások alapján. A felek rögzítették az információhoz és a kollektív tárgyaláshoz való jogot, valamint előírták a szektorális elven folytatott kollektív szerződések végrehajtásának ellenőrzésére irányuló közös bizottságok felállítását. Érdekviták megoldására az önkéntes arbitráció lehetőségét írták elő. A kollektív tárgyalások kiterjednek a bérekre, a kétoldalú munkaügyi kapcsolatok fejlesztésére, valamint a közszolgálatra vonatkozó jogszabályok konszenzusos módosítására. A Parlament olyanformán hagyja jóvá a pénzügyi következménnyel járó kollektív szerződéseket, hogy azokat belefoglalja az éves költségvetésbe.<sup>85</sup>

Olaszországban 1993-ban kezdték meg a közszolgálat reformját, amikor is felcserélték a státusra épülő szabályozást egy sokkal rugalmasabb, alapvetően megállapodásra épülő szabályozási rendszerrel, bevezetve egyidejűleg a teljesítménytől függő bérezés rendszerét is. 1997-ban folytatódott a reform, kiterjesztve a már kipróbált szabályozást új alkalmazotti

---

<sup>82</sup> MÉRIAUX, Olivier: *Reforming Employment Relations in the French Administration Services: Is the Status of Civil Servants an Obstacle to Efficient HRM?* In LEISINK, STEIJN AND VEERSMAR (eds): *Industrial Relations in the New Europe*. Edward Elgar, 2007. 177-190., SOURIAC, Marie-Armelle: *Collective Conflict in the Public Sector in France*. Transfer 2004/2. szám. 688-700.

<sup>83</sup> Új Zélandon, Izraelben és az Amerikai Egyesült Államokban is igen széleskörű a kollektív tárgyaláshoz való jog. NEAL: *Id. m.* 9 – 10.; STOKKE, T.A. and THÖRNQVIST, C., 2001, 'Strikes and collective bargaining in the Nordic countries', *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 7, No. 3, pp. 245-267.

<sup>84</sup> NEAL: *Id. m.* 8., és VENKATA, Ratnam és SHIZUE Tomoda: *Id. m.*

<sup>85</sup> PÉREZ, José Luis Daza: *Id. m.* 25 - 30.

kategóriákra is. A jelenlegi gyakorlat szerint az évente közzétett irányelvek keretei között folynak az országos, illetve az ágazati kollektív tárgyalások a közszférában, a bérre is kiterjedően.<sup>86</sup>

Az Egyesült Államok közszolgálatát a viszonylag erős szakszervezetek, az erős és hatékony politikai lobbikapcsolatok, a korlátozott kollektív szerződéskötési jog, a sztrájkhoz való jog széleskörű tilalma, a tárgyalásos vitarendezési módok kötelező alkalmazása, valamint a jelentős szabályozásbeli diverzitás jellemzi. A federális közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó alapvető jogszabály a Civil Service Reform Act (CSRA), míg az egyes államok közszolgálati alkalmazottaira az adott állam szabályozása irányadó, amely lehet minden foglalkozási csoportra egységes, vagy egyes csoportokra nézve különböző.

Az 1960-as évektől kezdődően mind a szövetségi szférában, mind az állami szférában egyre elterjedtebb a kollektív tárgyalás. A szuverenitás doktrínája alapján ma már csak néhány (déli) államban zárják ki a kollektív tárgyalásokat a közszférában (pl. Észak-Karolina, Texas).<sup>87</sup> A federális szektor alkalmazottai 1962-től élvezik a szervezkedéshez és a kollektív tárgyaláshoz való jogot, Kennedy 10988. sz. elnöki rendelete (Executive Order 10988) alapján. A rendeletet, majd az ezt módosító más elnöki rendeleteket, és egyéb federális szintű szabályokat inkorporálta a jelenleg is hatályos Civil Service Reform Act (CSRA). A CSRA VII. címe értelmében a federális alkalmazottak főszabály szerint rendelkeznek kollektív tárgyaláshoz való joggal.<sup>88</sup> A kollektív tárgyalást a törvény a következőképpen definiálja: „a federális munkáltató képviselőjének és a munkáltató megfelelő egysége (unit) kizárólagos munkavállalói képviselőjének arra irányuló kötelezettsége, hogy egymással ésszerű alkalommal találkozzanak, egymással megbeszélést és tárgyalást folytassanak jóhiszeműen annak érdekében, hogy a munkavállalók munkakörülményeit illetően megállapodásra jussanak és azt, ha bármelyik fél kéri, írásba foglalják.”<sup>89</sup> E törvényhely alapján nincs egyik félnek sem kötelezettsége a másik fél ajánlata elfogadására, vagy engedmény tételre.<sup>90</sup>

Ami az államok által alkalmazott köztisztviselőkre vonatkozó szabályozását illeti, az 1960-as évektől egyre több államban megengedett a közszférában kollektív szerződést kötni és arbitrációban részt venni. Egyes államokban a közszféra valamennyi alkalmazottjára kiterjesztették a kollektív alkuhoz való jogot, míg másokban e jogokkal bizonyos alkalmazotti csoportok nem rendelkeznek. A közszférában a kollektív jogokat általában törvényi rendelkezések biztosítják, és csak az államok kisebbségében származnak e jogok az állami legfelsőbb bíróság joggyakorlatából.

---

<sup>86</sup> PÉREZ, José Luis Daza: *Id. m. 22.*

<sup>87</sup> ELKOURI & ELKOURI: *How Arbitration Works*. ABA Section of Labor and Employment Law. 5th ed. 1997. 71-72. o.

<sup>88</sup> 5. U.S.C. § 7102

<sup>89</sup> 5. U.S.C. § 7103 (12)

<sup>90</sup> *Ibid.*

### 3.3. A SZERVEZKEDÉSI SZABADSÁG ÉS A KÖZSZOLGÁLATI KOLLEKTÍV ALKU A MAGYAR JOGBAN

A Ktv. 1992. évi megalkotásakor a közszolgálati szervezkedéshez való jogot elismerte a jogalkotó. A legutóbbi közszolgálati szabályozás e kérdésben visszalépést mutat, hiszen a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezései a visszaszorító jelleggel szabályozzák a közszolgálati kollektív érdekképviselő kérdését. A Kttv. 195-199. §§-ai ugyan biztosítják a szakszervezetek működését a közszolgálati munkahelyeken, és az alapvető szakszervezeti jogokat is garantálják, ugyanakkor azonban a Magyar Közzolgálati Kar (a továbbiakban MKK) köztisztviselőknek megteremtésével,<sup>91</sup> és az abban való kényszertagsággal<sup>92</sup> a szakszervezeteknek olyan versenytársat teremtenek, amelyek az önkéntes belépésen alapuló szakszervezeti mozgalom elfojtását eredményezhetik.<sup>93</sup> Evonatkozásban különösen aggályos az MKK-nak a szakszervezetekkel megegyező érdekképviselői, konzultációs, véleményezői, élet- és munkakörülményekkel kapcsolatos jogszabály-kezdemenyezői, valamint tagjai irányában biztosított a jogi képviselői funkciója.<sup>94</sup>

A kollektív alku lehetőségét rendkívül szűk körben biztosítja a magyar jog a közszféra foglalkoztatási jogviszonyaiban. A közszférában kizárólag a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [Kjt.] engedi meg szűk körben a kollektív tárgyalások folytatását és kollektív szerződések kötését. A Kjt. 2. § (2) bekezdése értelmében a közalkalmazotti szférában kollektív szerződés csak jogszabállyal ellentétben nem álló rendelkezéseket tartalmazhat.<sup>95</sup> Ez a rendelkezés érdemben leszűkíti a felek megállapodásának lehetséges tartalmát, hiszen a Kjt. és a közalkalmazotti jogviszonyt szabályozó más jogszabályok kiterjedt, részletező szabályaikkal a kollektív alku tárgyait radikálisan korlátozzák.

A köztisztviselői jogviszonyban és a szolgálati jogviszonyban - a kollektív tárgyalás helyett - kizárólag a konzultáció lehetőségét biztosítja a jogalkotó arra a célra, hogy a közszféra foglalkoztatottjai megfogalmazzák és képviseljék közös érdekeiket.<sup>96</sup> A konzultatív testületek nincsenek felhatalmazva a felekre kötelező megállapodás megkötésére, tehát a jogalkotó nem ismerte el azokat a kollektív önszabályozás fórumainak. Ennek ellenére a megelőző

---

<sup>91</sup> Kttv. 29. § (1)

<sup>92</sup> Kttv. 29. § (2)

<sup>93</sup> Ezzel a magyar jogi szabályozás ellentétbe kerül az ILO 87. és alább részletesebben is tárgyalandó 151. Egyezményeivel, valamint a Módosított Európai Szociális Karta rendelkezéseivel, és irányadó joggyakorlatával.

<sup>94</sup> Kttv. 29. § (6) a, d, ae, f, o. pontok.

<sup>95</sup> Esetenként a Kjt. felhatalmazza a feleket, hogy a törvénytől eltérő tartalommal kössenek kollektív szerződést, pl. a 33 § (2), 37 § (3), 55/A §, 67 § (2), 72 § (2), 74 § (2) bekezdésekben, nem lényegi kérdések tekintetében. Az ágazat sajátosságainak megfelelően viszonylag széles körű szabályozási lehetőséget nyit meg a törvény az egészségügyi ágazatban.

kormányok alatt viszonylag gyakori volt, hogy az állam (a kormány és annak tagjai) és az önkormányzatok érdekszövetségei megállapodást kötnek bizonyos tárgyakban a közalkalmazottakat, a köztisztviselőket vagy a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat képviselő szakszervezeti szövetségekkel a konzultatív fórumokon.<sup>97</sup> E megállapodások jelezték mind a szakszervezeti, mind az állami / önkormányzati oldalon megjelenő igényt a kollektív önszabályozásra. Ugyanakkor e megállapodások jogi státusa és kötőereje a közlönyben való közzétételtől függetlenül nem volt rendezett, hiszen e megállapodások nem minősültek se jogszabálynak, se a Ktv. tiltó rendelkezése miatt kollektív szerződésnek, és ekképpen kétséges volt azok kikényszeríthetősége is. Ezek a megállapodások ugyanakkor (mind a szerződő felek személyét, mind a tárgyát illetően) megfeleltek a kollektív szerződés fogalmi kritériumainak, ugyanúgy, mint a máig hatályban lévő a köztisztviselői sztrájkmegállapodás<sup>98</sup>, amelyet a felek a sztrájk törvény felhatalmazása alapján, viszont a közszolgálati jogviszonyra irányadó azon szabály ellenében kötöttek, hogy a közszolgálatban kollektív szerződés nem köthető.

### 3.4. A KÖZSZOLGÁLATI KOLLEKTÍV ALKU SZABÁLYOZÁSA AZ ILO NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEKBEN

Az ILO 151. Egyezményének<sup>99</sup> megalkotására azért került sor 1978-ban, mert a fejlődő országokban – noha a XX. század utolsó harmadának kezdetére ott is megszorodott a közigazgatásban dolgozók száma és jelentősen növekedett a szerveződés iránti igény - a szervezkedési jog gyakorlása akadályozott volt. A szervezkedési és részvételi jogokat garantáló ILO egyezmények, így különösen a szervezkedési jogot garantáló 98. Egyezmény hatálya és a munkavállalói képviselőkről szóló 135. Egyezmény hatálya sem terjedt ki a közszférára.<sup>100</sup> Észlelve és aggályosnak tartva ezt a hiátust, az ILO megalkotta a 151. Egyezményt, biztosítva azokat az alapvető jogokat a közszféra foglalkoztatottai számára, amelyeket a piaci szférában dolgozók megelőzően is élveztek. Ez az Egyezmény gyakorlatilag a 98. Egyezményben foglalt

---

<sup>96</sup> L. a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. (Ktv.) (már hatályon kívül helyezett), a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. Törvény (Kttv.) és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv. (Hszt.) rendelkezéseit.

<sup>97</sup> Pl. I. Érdek-képviselési tájékoztató. KIÉT megállapodás a központi és önkormányzati költségvetési intézmények munkavállalói 1996. évi illetményemeléséről, valamint a közalkalmazotti előmeneteli és illetményrendszer módosításáról. (MK. 1996/9. sz.), Megállapodás a közalkalmazottak 1997. évi keresetnöveléséről, (MK 1996/122. sz.), Megállapodás a kormányzati létszámcsoökkentés végrehajtásáról (MK. 2003/13. sz.), Megállapodás a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM), valamint a Közgűjteményi és Közművelődési Dolgozók Szakszervezete (KKDSZ) és a Művészeti Szakszervezetek Szövetsége (MSZSZ) között a helyi és központi közgűjteményi, közművelődési és művészi tevékenység bérpolitikai keretének felosztásáról (Kulturális Közlöny 2001. évi 18. és 21. száma), Megállapodása belügyminiszter és a Rendvédelmi Szervek Tárcaközi Érdekegyeztető Fóruma között (MK. 2004/96. sz.),

<sup>98</sup> L. a Magyar Közlöny 1994. évi 8. számát.

<sup>99</sup> A 151. Egyezmény Magyarországra nézve 1995. január hó 4. napján lépett hatályba, kihirdetése a 2000. évi LXXIII. törvénnyel történt meg.

<sup>100</sup> PÉREZ, José Luis Daza: *Social Dialogue in the Public Service*, InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration, ILO Geneva, 2001, 11. o.



szakszervezeteket védő garanciáknak, valamint 135. Egyezmény által biztosított munkahelyi konzultációnak a hatályát terjeszti ki a közszférára.<sup>101</sup> A 151. Egyezmény előírásait akkor kell a közszférára alkalmazni, ha az adott ország nem csatlakozott más olyan egyezményhez, amely kedvezőbb szabályokat tartalmaz a közszférára nézve. Minthogy Magyarország kihirdette a 154. Egyezményt is<sup>102</sup>, amely a nemzetgazdaság minden szektorára vonatkozóan (így a közszolgáltatásra vonatkozóan is) a kollektív tárgyalások alkalmazását írja elő, így a 151. Egyezmény helyett az erősebb jogokat (vagyis a kollektív szerződéshez való jogot) biztosító 154. Egyezmény szabályait kell a közszolgáltatásban is alkalmazni.

A szervezkedési jog biztosításával összefüggésben a 151. Egyezmény a szakszervezeti tevékenység miatti diszkrimináció tilalmát, a közszolgálati szakszervezeteknek a hatóságoktól való függetlenségét, valamint a közszolgálati alkalmazottak elismert szakszervezetei számára nyújtandó kedvezményeket szabályozza. A munkafeltételek megállapításában való részvétellel összefüggésben az Egyezmény előírja, hogy elő kell segíteni a közszolgálati munkavállalókat képviselő szakszervezetek részvételét a közszolgálati alkalmazottak munkafeltételeinek meghatározásában. Minthogy e cikkely nem írja elő kifejezetten a kollektív tárgyalások és a kollektív szerződések megkötése lehetővé tételét, ezért megfelel a 151. Egyezmény követelményeinek az a nemzeti gyakorlat, amely kizárólag a véleményezéshez, illetve a konzultációhoz való jogot biztosítja a közszolgálati szakszervezetek részére.

A 154. Egyezmény első cikkelye értelmében az egyezmény hatálya kiterjed a nemzetgazdaság minden ágára, azaz a piaci és a közszféra minden alkalmazotti csoportjára. A közszolgálat egésze vonatkozásában az egyezmény 1. cikkely harmadik bekezdése kizárólag annyi engedményt tesz, hogy az Egyezmény végrehajtására sajátos szabályok megalkotását teszi lehetővé annak érdekében, hogy a közszolgálati kollektív tárgyalások a közszolgálat sajátos viszonyaihoz igazodjanak. A hatályra vonatkozó 1. cikkely második bekezdése értelmében kizárólag a fegyveres erők és a rendőrség vonatkozásában van a nemzetállamnak lehetősége arra, hogy eldöntse, hogy az Egyezményben garantált jogokat milyen mértékben biztosítja. A közszféra alkalmazottai, beleértve a köztisztviselőket, tehát a versenyszféra alkalmazottaival azonos jogállást élveznek.

A 2. cikkely a kollektív szerződés fogalmának meghatározását tartalmazza, egyrészt meghatározva az abban részes feleket, másrészt meghatározva a kollektív szerződés tárgyait. A 154. Egyezmény 2. cikkelyének fordulatai meglehetősen következetlenül bukkannak fel a hatályos munkajogi szabályozásban. A 154. Egyezmény 2. cikkelye értelmében kollektív szerződés tárgyát képezi (a) a munkakörülmények és a foglalkoztatási feltételek meghatározása; és/vagy (b) a munkáltatók és a munkavállalók közötti kapcsolatok

---

<sup>101</sup> *International Labour Standards. A Global Approach. 75th Anniversary of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.* ILO Geneva, 2001. 35. o.

szabályozása; és/vagy (c) a munkáltatók vagy szervezeteik és a munkavállalók egy vagy több szakszervezete közötti kapcsolatok szabályozása. A 2012. évi Mt. 277. §-a a 154. Egyezmény 2. cikkelyéhez képest leszűkíti a kollektív szerződés tárgyait azzal, hogy a kollektív szerződés nem szabályozhatja a munkáltatónak közvetlenül a munkavállalókkal (és nemcsak a szakszervezettel) való kapcsolatát. Az Egyezmény ezen cikkelye értelmében tehát a kollektív szerződés tartalmazhat például az üzemi tanácsok létrejöttére és működésére vonatkozó szabályokat, holott ezek a rendelkezések az új Mt. 277. § alapján semmisek.

A 154. Egyezmény kulcsrendelkezése értelmében a kollektív tárgyalások előmozdítására minden megfelelő, a nemzeti körülményekhez igazodó intézkedést meg kell tenni, az érintettekkel történő előzetes tárgyalás - és a lehetőségekhez mérten – előzetes megállapodás alapján. A kollektív szerződések előmozdítását célzó intézkedések között a munkaügyi viták megoldására irányuló eljárások biztosítását is hangsúlyozza az Egyezmény, amely kérdésről alább lesz szó részletesebben.

Azt a kérdést tehát, hogy a magyar közszolgálati jogviszonyra a konzultációs jogot biztosító 151. Egyezményt vagy a kollektív szerződéshez való jogot biztosító 154. Egyezményt kell alkalmazni, a 151. Egyezmény személyi hatályról szóló rendelkezései döntik el. A 151. Egyezmény 1. cikkelyének 1. bekezdése akként rendelkezik, hogy a köztisztviselőkre a 151. Egyezmény rendelkezései csak annyiban alkalmazandók, amennyiben a köztisztviselők nem tartoznak rájuk nézve kedvezőbb szabályokat tartalmazó ILO egyezmény(ek) hatálya alá. A kollektív tárgyaláshoz való jogot biztosító 154. Egyezmény hatálya, az 1. cikkelyének 1. bekezdése értelmében, a nemzetgazdaság valamennyi szektorára kiterjed. S minthogy a 154. Egyezmény a kollektív szerződés formájában erősebb jogosítványokat biztosít a köztisztviselők számára mint a pusztán konzultációs jogot biztosító 151. Egyezmény, ezért a magyar köztisztviselőkre is a 154. Egyezmény irányadó.<sup>103</sup> Ebből következően a korábban hatályos Ktv, és a jelenleg hatályban lévő Kttv. szabályozása egyaránt ellentétes az ILO 154. Egyezményével.

Mínthogy a közszféra munkaügyi kapcsolatai és kollektív tárgyalásai számos vonatkozásban korlátozottak és sajátosak a piaci szféra munkaügyi kapcsolataihoz és kollektív tárgyalásaihoz viszonyítva, ezért a 154. Egyezmény 1. cikkelyének 3. bekezdése megengedi, hogy a nemzeti jog vagy gyakorlat a közszféra kollektív tárgyalásaira sajátos szabályokat állapítson meg.

Mínthogy a 154. Egyezmény 1. cikkely 3. bekezdése lehetővé teszi a közszolgálat tekintetében a speciális szabályok alkotását és alkalmazását, a nemzeti gyakorlat kialakítása során a szociális partnerek és a kormányzat a megoldások széles tárházából válogathatnak

---

<sup>102</sup> A 154. Egyezmény 1995. január hó 4. napján Magyarországra nézve hatályba lépett, és az Országgyűlés azt a 2000. évi LXXIV. törvénnyel hirdette ki.

mindaddig, amíg érdemben biztosítják az Egyezményben biztosított jogokat. Ennek megfelelően az ILO Szakértői Bizottsága a 154. Egyezménnyel összhangban állónak találta például azt a megoldást, amelyben a Parlament vagy más jogalkotó szerv meghatározta a bértárgyalások alsó és felső határát, vagy felállított olyan költségvetési keretet, amelyen belül a felek tárgyalhattak és megállapodhattak. Ugyancsak az egyezménnyel összhangban állónak minősítette a Szakértői Bizottság azt a megoldást, hogy a költségvetés gazdája a munkáltató mellett részt vett a kollektív tárgyalásokon, azzal a feltétellel, hogy érdemben és szükségtelenül nem korlátozta a felek szabad egyezkedését. Különös súllyal érvényesül az a követelmény a közsféra kollektív tárgyalásai esetén, hogy a tárgyaló partnerek részére biztosítani kell mindazokat az információkat, amelyekből megismerhetik az egyezkedésükre vonatkozó tényeket és körülményeket, így egyebek között a rendelkezésükre álló költségvetési keretet.<sup>104</sup>

Sérti az Egyezmény által garantált jogokat azonban az a gyakorlat, amely a gazdasági helyzet függvényében jogalkotás útján, egyoldalúan határozza meg a béremelés százalékos mértékét, kizárva egyidejűleg a kollektív tárgyalás lehetőségét, megtiltva és szigorú szankciókkal fenyegetve a munkaharc alkalmazását.<sup>105</sup> Az ILO-nak a nemzeti jogalkalmazás felülvizsgálatára felhatalmazott bizottságai, így a Szakértői Bizottság, és az Egyesülési Szabadság Bizottság az elhúzódó és súlyos válságok esetén is hangsúlyozza a kollektív tárgyalások folytatásának szükségességét. A Szakértői Bizottság nehéz költségvetési helyzetben is szükségesnek tartja a munkafeltételek tárgyalásos megállapítását, megengedve azonban a válsághelyzet esetén a kollektív tárgyalások szigorúan átmeneti jellegű felfüggesztését, feltéve, hogy egyidejűleg intézkedéseket hoznak a leginkább érintett munkavállalók életszínvonalának fenntartása érdekében. Az Egyesülési Szabadság Bizottság is hangsúlyozta, hogy amennyiben a munkáltató bevételei a költségvetéstől függenek, akkor elfogadható az érintett munkáltatói és szakszervezeti szervezetek egyetértésével felállított olyan rendszer kialakítása, amelyben jogszabályok határozzák meg a lehetséges munkabérek felső határát, vagy amikor a Pénzügyminisztérium készít olyan kollektív tárgyalásokat orientáló iránymutatást, amelyben meghatározzák a lehetséges munkabérek felső határát. Ez esetben is azonban a munkabérek felső határának megállapítása előtt biztosítani kell a közszolgálati munkáltatói szervezeteknek és szakszervezeteknek a véleménynyilvánítás és a konzultáció lehetőségét a kollektív tárgyalásokat orientáló iránymutatás tárgyában.

Az ILO testületei a költségvetési korlátok elismerése és figyelembe vétele mellett is szisztematikusan hangsúlyozzák a szabad kollektív tárgyalások folytatásának követelményét:

---

<sup>103</sup> L. erre az értelmezésre *International Labour Standards. A Global Approach. 75th Anniversary of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. ILO Geneva, 2001. 48-49. o.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> ILO, 1993b, Case No. 1617 (Ecuador), para. 63. Hivatkozik rá GERNIGON, Bernard, ODERO, Alberto, and GUIDO, Horacio [2000]: ILO Principles Concerning Collective Bargaining. *International Labour Review*, Vol. 139 (2000), No. 1. 33-55. 49.

a jogalkotónak és a közigazgatási szerveknek is tiszteletben kell tartaniuk a kollektív tárgyalások viszonylagos szabadságát a közszférában. Ez az alapelv nincsen ellentétben a költségvetési korlátokat hangsúlyozó állásponttal. Az ILO testületei szerint a kollektív tárgyalások és a költségvetés összhangja megfelelő eljárási megoldások kidolgozásával és alkalmazásával biztosítható. Több alternatív megoldás kínálkozik a közszféra kollektív tárgyalásainak koordinálására. Kidolgozható olyan rendszer, amikor a kollektív tárgyalások megelőzik a költségvetési tárgyalásokat – ez esetben a kollektív tárgyalások eredményeihez kell igazodnia a költségvetésnek. Természetesen a kollektív tárgyalások pénzügyi vonatkozásaival kapcsolatos előzetes tájékoztatás vagy korlátozás ez esetben is kibocsátható a költségvetés gazdája által. A másik megoldás fordított sorrendű eljárást követ: először elfogadják a költségvetést, majd ennek, a megfelelően tágra hagyott keretei között folytatják le a szociális partnerek a kollektív tárgyalást. A költségvetés keretszámait úgy kell megállapítani, hogy az lehetővé tegye a felek érdemi alkuját.<sup>106</sup>

Magyar viszonylatban elfogadható lehet az az eljárási rend, hogy a munkáltatói szövetségekkel és a szakszervezetekkel folytatott előzetes konzultációt követően a költségvetésbe beépítik a lehetséges maximális bérkeretet, majd e kereten belül folytatják a bértárgyalásokat. E megoldás alkalmazása esetén az ILO jogértelmezési gyakorlata a költségvetés gazdájával szemben azt a követelményt támasztja, hogy jóhiszeműen vegye figyelembe a szociális partnereknek az előzetes konzultáció során nyilvánított véleményét és a megállapított költségvetés még adjon elegendő teret érdemi egyezkedésre.

Túllépve a kizárólag költségvetési korlátokkal összefüggő kérdéseken, egy Spanyolország tárgyában meghozott határozatában az Egyesülési Szabadság Bizottság rámutatott, hogy ha a szociális partnerek kollektív szerződésben megállapodnak az előmenetel vagy a munkafeltételek bizonyos elemeinek kérdésében, akkor a jogalkotóval szemben alappal támasztható olyan elvárás, hogy a szociális partnerek megállapodásának megfelelően módosítsa a megfelelő jogszabályokat.<sup>107</sup> Franciaországban a munkaügyi viták békés rendezésének kérdésében megkötött, részben a hatályos joggal ellentétes megállapodás hatására felülvizsgálta a jogalkotó a jogszabályt.<sup>108</sup>

#### **4. AZ ÉRDEKVITÁK TÁRGYALÁSOS ÉS MUNKAHARCOS FELOLDÁSA A KÖZSZOLGÁLATBAN**

A jogirodalomban és a nemzetközi munkaügyi normákban a kollektív tárgyaláshoz valamint a sztrájkhoz való jog és az érdekvitákban való békés vitakezelés alkalmazása sajátosan,

---

<sup>106</sup> VENKATA, Ratnam és SHIZUE Tomoda: Practical Guide for Strengthening Social Dialogue in Public Service Reform, ILO 2005

<sup>107</sup> 1995. Case No. 1561 (Spain), Hivatkozik rá GERNIGON, ODERO, AND GUIDO: *Id. m.* 50.

<sup>108</sup> *Ibid.*

kétarcúan kapcsolódik össze.<sup>109</sup> A közsférának abban a szegmensében, ahol a nemzeti jog megengedi a kollektív tárgyalásokat és a sztrájkot, a kollektív tárgyalások és a közvetítés kapcsolata a versenyszféráéval megegyező: a közvetítés alkalmazásának célja az érdekvita békés, tárgyalásos úton való rendezésének elősegítése és ekképpen a munkaharc megelőzése. A közsférának abban a szegmensében viszont, ahol a nemzeti jog megengedi a kollektív tárgyalásokat, de tiltja a sztrájkot, ott a közvetítés vagy más tárgyalásos vitakezelési mód biztosítására irányuló jogi igény fokozott, hiszen az alkalmazottak el vannak zárva, hogy munkaharc útján szerezenek érvényt követeléseiknek. Erre az esetre intézményesíteni kell a vitakezelés sajátos eszközeit, hogy a munkavállalói igények figyelembe vétele megtörténjék és a vita ne maradjon megoldatlanul, vagy abban ne kizárólag a hatalmi pozícióban lévő fél (az állam) döntsön egyoldalúan.<sup>110</sup>

Ha a munkavállalók rendelkeznek a sztrájkhoz való joggal, akkor a békés / tárgyalásos vitakezelésnek elsősorban *elterelő és kiegészítő* szerepe van: a sztrájk helyett, a sztrájk előtt vagy a sztrájk folyamán kell biztosítani a tárgyalások folytatásának és a munkaharcot (vagy annak előkészületeit) lezáró megállapodás megkötésének lehetőségét. Bizonyos tényállások (pl. közbiztonság, közegészség veszélye) esetén, illetve bizonyos munkavállalói csoportokra (pl. fegyveres erők, rendvédelmi szervek hivatásos állományára) nézve a jog megtilthatja vagy korlátozhatja a sztrájkhoz való jogot. A sztrájkhoz való jog hiánya vagy korlátozottsága esetén a vitakezelő rendszert úgy kell kialakítani, hogy a munkaharc eszközeinek hiányában is tegye lehetővé a munkavállalói érdekek figyelembe vételét a foglalkoztatás feltételeinek kialakítása során. Ez utóbbi esetben a vitakezelő rendszernek a sztrájkot *helyettesítő* szerepet kell ellátnia.

A sztrájk a kollektív munkavállalói szabadságjogok harmadik eleme, amely garantálja a kollektív alku jogának gyakorlását azáltal, hogy a munkavállalók számára lehetővé teszi munkaerejük kollektív megvonását a munkáltatótól, ha az nem veszi kellő súllyal figyelembe a munkavállalói érdekeket a munkafeltételek megállapítása során. A sztrájk jogi értékelése alig több mint egy évszázad alatt alapvető változáson ment keresztül: a büntetőjogi szankcionálástól a munkavállalók (és / vagy érdekképviselőik) egyik alapvető szabadságjogává vált.<sup>111</sup> A közsférában gyakorolható sztrájkjog a nemzetközi gyakorlatban meglehetősen széles spektrumon mozog. Míg a közsféra kollektív önszabályozása felé irányuló tendencia egyértelműen kimutatható, addig a közszolgálati sztrájkjog

---

<sup>109</sup> VALDÉS DAL-RÉ, Fernando: *Labour Conciliation, Mediation and Arbitration in European Union Countries*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2003.

<sup>110</sup> KOVÁCS Péter alkotmánybíró különvéleménye a 88/B/1999. AB határozatban, és GERNIGON, ODERO, AND GUIDO: *Id. m.*, JOSÉ LUIS DAZA PÉREZ: *Id. m.*

<sup>111</sup> ISRAEL, Ruth Ben – BLANPAIN, Roger (eds.): *Strikes and Lock-outs in Industrialized Market Economies. Bulletin of Comparative Industrial Relations*. Deventer, 1994

szabályozásában kevésbé egyértelmű ez a tendencia, mindazonáltal inkább a sztrájkjog elismerése mint a tiltása a nemzetközi sztenderd.<sup>112</sup>

Az 1989. évi magyar sztrájk törvény a liberális törvényhozási aktusok közé tartozott, bár „befejezetlen” volt abban az értelemben, hogy a sztrájkjog gyakorlásának részletszabályait a Kormány és a közszolgálati szakszervezetek megállapodására hagyta. A szabályozási kontextus alapvetően megváltozott azonban a Ktv. 1992. évi elfogadásával, amely megtiltotta a közszolgálatban a kollektív alkut. Az 1994. évi Közszolgálati Sztrájkmegállapodás szükségszerűen hozzáigazította a rendszerváltás pillanatában még sokkal szélesebbre hagyott sztrájkjogot az 1992. évi közszolgálati szabályozásban alapvetően leszűkített munkaügyi kapcsolatokhoz.<sup>113</sup>

#### 4.1. KÖZSZOLGÁLATI SZTRÁJKJOG A NEMZETKÖZI MUNKAJOGBAN

A Szociális Karta volt az első nemzetközi egyezségokmány, amely elismerte a sztrájkhoz való jogot, ezért - az ILO joggyakorlata mellett - a Karta végrehajtó mechanizmusa által kialakított jogértelmezés meghatározó jellegű volt és maradt a sztrájkhoz való jog nemzetközi munkajogban elismert tartalmának kialakításában.<sup>114</sup> A Szociális Karta szabályozása szerint a köztisztviselők is élvezik a sztrájkhoz való jogot. A közszolgálati sztrájkjog csak akkor korlátozható, ha ez mások jogainak vagy szabadságainak megóvása, illetve a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy és a közérkölcsvédelem érdekében szükséges. A korlátozás csak akkor indokolt, ha a sztrájktilalom és a védett érdekek között egyértelmű, direkt összefüggés van, például a fegyveres erők, a rendőrség, a bírák és a magasabb beosztású köztisztviselők esetén állhat fenn ilyen közvetlen összefüggés.<sup>115</sup> Az esetjog hangsúlyozza azt is, hogy a sztrájkjogot törvényi szinten lehet korlátozni, ami az 1994. évi Megállapodás jogi kötőerejét e szempontból is megkérdőjelezi.

A Karta jogalkalmazói gyakorlata szerint a sztrájkjognak a szakszervezetek meghatározott köre (pl. a legrepresentatívabbak) számára történő fenntartása sérti a Karta rendelkezéseit, mert más szakszervezetek és a nem szervezett munkavállalók sztrájkhoz való jogát alapvetően csorbítja. A sztrájk a kollektív érdekviták feloldásának eszköze, ehhez képest megtiltható a nem érdekviták (hanem jogviták) eldöntésére való alkalmazása. A kollektív érdekviták alatt a

---

<sup>112</sup> STOKKE, Torgeeir Aarvaag: Conflict regulation in the Nordic countries. *Transfer*, 2002. No. 2. pp. 670-687.

<sup>113</sup> A közszolgálati szakszervezeteknek a Kormánnyal kötött Megállapodását a Magyar Közlöny 1994. évi 8. számában hirdették ki.

<sup>114</sup> Utóbb, az 1976-ban hatályba lépett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezményének 8d cikke is elismerte a sztrájkhoz való jogot. Nem kifejezetten, de hallgatólagosan az ILO 87. és 105. Egyezményei is elismerik a sztrájkhoz való jogot.

<sup>115</sup> Németország, Dánia, Írország és Izland jogának értékelésével jegecesedett ki a Bizottság gyakorlata a köztisztviselőkkel összefüggésben. FODOR T. Gábor: *Az Európai Szociális Karta és a kollektív jogok Magyarországon*. Résztanulmány. Megjelent BERKI Erzsébet – FODOR T. Gábor – NACSA Beáta – NEUMANN László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan*. Zárótanulmány. 2008, Budapest. [www.szmm.gov.hu](http://www.szmm.gov.hu) III. fejezeteként.

kollektív tárgyalásokon kívül más, a munkavállalók közös érdekeivel kapcsolatos egyeztetéseket, tárgyalásokat is érteni kell, pl. a csoportos létszámleépítéssel kapcsolatos egyeztetéseket, tehát a sztrájk joga nem korlátozható a kollektív tárgyalásokkal kapcsolatos érdekviták megoldására. Ugyanakkor a nemzeti gyakorlattól függ, hogy a kollektív szerződés hatálya alatt lehet-e sztrájkolni. Evonatkozásban a Karta jogalkalmazói gyakorlatában különbséget tesznek a vita típusa alapján. Ha a vita a kollektív szerződés alkalmazásával kapcsolatos jogvita, az esetben sztrájk nem alkalmazható. Akkor azonban, ha érdekvita, pusztán a kollektív szerződés hatályának fennálltára hivatkozással általános jelleggel, törvényi úton nem tiltható meg a sztrájkjog, ugyanis a kollektív szerződéshez kötődő békekötelem a felek megállapodásán kell nyugodjék. Ha szerződő felek megállapodtak a kollektív szerződésükben az ahhoz kapcsolódó békekötelemben, akkor az a felek akaratát tükrözi és sztrájktilalmat eredményez, de magának a kollektív szerződésnek automatikusan nincsen békekötelmi tartalma és hatása, és ilyen békekötelem törvényi szinten sem kapcsolható a felek megállapodásához.<sup>116</sup> Ebből az érvelésből az következik, hogy a Sztrájktörvény 3. § (1) bekezdésének d. pontja, amely törvényi úton keletkeztet békekötelmet a kollektív szerződés hatályban létének idejére, a Szociális Karta 6. cikkelyének 4. pontjába ütközik.

Bizonyos sztrájk előtti eljárási jellegű korlátozások, mint például a munkavállalók sztrájk előtti megszavaztatása, a kötelező egyeztetés és ahhoz kapcsolódó lehiggadási idő előírása általában nem ütközik a Karta rendelkezéseibe, ha ezek időben nem túlságosan kiterjedtek.<sup>117</sup>

#### 4.2. KÖZSZOLGÁLATI SZTRÁJKJOG A MAGYAR JOGBAN

A közszolgálatra is irányadó a sztrájktörvény általános korlátozó szabálya: Nincs helye sztrájkknak, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná.<sup>118</sup> E korlátozó szabály indokolt és megfelel a nemzetközi joggyakorlatnak. Ezen általános korlátozáson túl a sztrájktörvény a közszféra alkalmazottainak egy része vonatkozásában személyi jellegű sztrájktilalmat is felállít: Nincs helye sztrájkknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál.<sup>119</sup> Az Alkotmánybíróság a 673/B/1990. AB határozatában úgy foglalt állást, hogy az igazságszolgáltatási szerveknél foglalkoztatottak sztrájkjogának tilalma nem alkotmányellenes, és nem ellentétes a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával sem. Az Alkotmánybíróság indokolása értelmében az

---

<sup>116</sup> FODOR T. Gábor: *Id. m.*

<sup>117</sup> A Szociális Karta esetjogának összefoglalására *Digest of the Case Law of the ECSR*. Council of Europe, Strasbourg, March 2005. Magyar fordítását közreadta a Szociális és Munkaügyi Minisztérium [www.szmm.gov.hu](http://www.szmm.gov.hu).

<sup>118</sup> 1989. évi VII. tv. 3. § (3) bek.

<sup>119</sup> 1989. évi VII. tv. 3. § (2) bek.

igazságszolgáltatásban folytatott sztrájk a bírói jogorvoslathoz való alapjog sérelmét okozhatja, tehát indokolt a sztrájkhoz való jognak az igazságszolgáltatásban való korlátozása. A 88/B/1999. AB határozatban ugyancsak a Szt. 3. § (2) bekezdését vizsgálta az Alkotmánybíróság, a fentebb említett határozatával egyező eredményre jutva. A többségi indokolás rámutatott, hogy a sztrájkjog nem alanyi természetű alapvető jog az Alk. 70/C. § (2) bekezdéséből kitűnően, ezért nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének védelme alatt. A sztrájkhoz való jog tehát törvényi szinten korlátozható. Adott esetben a korlátozás alkotmányos indoka az, hogy a honvédség és a rendvédelmi szervek az Alkotmányban meghatározott alapjogok érvényesülését segítik elő, alapvető feladatuk az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelme. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleményében hangsúlyozta, hogy a honvédségnél és a rendvédelmi szerveknél dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak esetében nem feltétlenül indokolt a sztrájktilalom, hiszen munkájuk nem feltétlenül kapcsolódik közvetlenül mások alapvető jogainak védelméhez. A különvélemény rámutatott arra is, hogy sztrájkjog hiányában biztosítani kell az érdekérvényesítésnek és az érdekviták elintézésének adekvát, gyors, és pártatlan módját, egyébként a honvédségnél és a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott közalkalmazottak és köztisztviselők hátrányosabb helyzetbe kerülnek más közalkalmazottakhoz és köztisztviselőkhöz képest. Kovács Péter rámutatott arra is, hogy a magyar szabályozás nincs összhangban az ILO és a Szociális Karta sztrájkra vonatkozó jogértelmezésével és joggyakorlatával, és a nemzetközi joggal való összhang kérdését vizsgálta az adott indítvány elbírálása során.

Az ILO Szervezkedési Szabadság Bizottságának és Szakértői Bizottságának, valamint a Szociális Karta szakértői bizottságának (érdemben egyező) joggyakorlata különbséget tesz az érdemi és a kiszolgáló feladatok ellátása között. A kollektív jogok korlátozása a fegyveres erők és a rendőrség esetén csak a szolgálati jogviszonyban állókra terjed ki, de a civil alkalmazottakra nem és ugyanez irányadó a bíróságok esetében is. Kétség esetén civil alkalmazottnak minősül az adott alkalmazott a sztrájkhoz való jog megítélése során.<sup>120</sup>

„Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga.”<sup>121</sup> A Közszolgálati Sztrájkmegállapodás, mint „ágazati kollektív szerződés”,<sup>122</sup> elvileg alkalmas arra, hogy a sztrájkjog gyakorlásának sajátos szabályait megalkossa. A Megállapodás tartalma

---

<sup>120</sup> Vö. A Szociális Karta esetjogát összefoglaló *Digest of the Case Law of the ECSR*. [www.szmm.gov.hu](http://www.szmm.gov.hu). és GERNIGON, ODERO, AND GUIDO: *ILO principles concerning the right to strike*. International Labour Review, 1998. 4. szám 441-482.

<sup>121</sup> 1989. évi VII. tv. 3. § (2) bek.

<sup>122</sup> A Megállapodás jogi minősítése meglehetősen problémás, hiszen fogalmilag országos szektoriális kollektív szerződésnek tekinthető, hiszen kollektív szerződés kötésére jogosult felek között jött létre olyan tárgyban, amely tipikusan kollektív szerződés tárgya (békekötelem). Csakhogy a Ktv. korábban, és a Kttv. jelenleg hatályos szövege nem teszi lehetővé a köztisztviselői jogviszony tekintetében a kollektív szerződés megkötését.



azért aggályos, mert az Alkotmányban (Alaptörvénybe)<sup>123</sup> biztosított jogot az Alkotmányba (Alaptörvénybe) és a Sztrájk törvénybe foglalt szabályozási felhatalmazást meghaladóan is korlátozza. Az Alaptörvény lehetővé teszi a sztrájk jog törvényi szinten való korlátozását azzal a megfogalmazással, hogy a sztrájkhoz való jogot a sztrájkról szóló törvény keretei között lehet gyakorolni. A Sztrájk törvény értelmében az országos megállapodás a jog gyakorlásának „sajátos szabályait” hivatott rögzíteni, amely nem értelmezhető olyan kiterjesztően, hogy az magába foglalná az Alkotmányban (Alaptörvényben) biztosított jog lényeges korlátozására irányuló felhatalmazást. A 'sajátos szabályok' fordulat alatt értékelésem szerint alapvetően eljárási jellegű szabályokat kell érteni, így például annak a kérdésnek a szabályozását, hogy hogyan és kik között kell lefolytatni a sztrájk előtti kötelező egyeztetést, mint ahogy erről a Megállapodás 4-7. pontjai szólnak.

A Közzolgálati Sztrájk megállapodásban szereplő egyes korlátozások a nemzetközi joggyakorlat értelmében indokoltak és elfogadottak, ilyen például a közzolgálati szolidaritási sztrájkhoz az elsődleges közzolgálati sztrájkhoz kötése, illetőleg az egyeztetési és a lehiggadási időszaknak hét nap helyett kilenc napban történő megállapítása. Elvileg elfogadható az az előírás, hogy a sztrájk megszervezésének a feltétele az érintett köztisztviselők többségének erre irányuló felhatalmazása.

A Közzolgálati Sztrájk megállapodásban szereplő más korlátozások viszont az Alaptörvény által biztosított sztrájkjognak az indokolatlan és aránytalan korlátozását eredményezik, és ellentétben állnak a nemzetközi munkajogi gyakorlattal is. A Megállapodás a Sztrájk törvénynek a munkavállalókat feljogosító szabályával ellentétben csak a szakszervezetek számára biztosítja a sztrájkhoz való jogot, és a szakszervezetek között is különbséget tesz olyanképpen, hogy csak a Megállapodást aláíró vagy ahhoz csatlakozó szakszervezetek illetve munkahelyi szerveik rendelkeznek sztrájk kezdeményezésének a jogával. Ezzel kizárja a nem szervezett köztisztviselőket és más alkalmazottakat, illetve a megállapodáshoz nem csatlakozott szakszervezeteket a sztrájk jog gyakorlásából, éles ellentét teremtve ezáltal az Szt. 1. § (1) bekezdésével. A Sztrájk törvénybe rögzített bírói úthoz való jogot is csorbítja a Megállapodás. A Sztrájk törvény szerint bárki, akinek jogi érdeke fűződik a sztrájk jogszerűségének vagy jogellenességének megállapításához, nemperes eljárást indíthat e tárgyban.<sup>124</sup> Ezzel szemben a Megállapodás 8. pontja úgy rendelkezik, hogy a Megállapodás hatálya alá tartozó közzolgálati sztrájkok vonatkozásában ilyen jog csak az aláíró feleket illeti meg. Továbbmenve, ennek az eljárásnak a következő mondat szerint előzetesnek kell lennie, sőt felfüggesztő hatálya is van, hiszen a bíróság döntése előtt a sztrájk nem kezdhető meg. Ez az eljárási szabály súlyosan korlátozza a sztrájkhoz való jogot, hiszen a sztrájk megindítása tárgyában így az érintett köztisztviselők és a szakszervezeteik helyett a munkaügyi bíróság

---

<sup>123</sup> A Megállapodás elfogadásakor az Alkotmány volt hatályban. A jelenleg hatályban lévő Alaptörvény a sztrájkhoz való jogot az Alkotmányba foglalt szabállyal egyező tartalommal szabályozza.

<sup>124</sup> Szt. 5. § (1) bek.

dönt. A Megállapodásnak e pontja a megállapodásban nem részes állampolgárok Alaptörvényben garantált bírói úthoz való jogát és a Sztrájk törvény által kifejezetten is biztosított kereshetőségi jogát is sérti.<sup>125</sup>

Eltűzottnak tekinthető az alapvető munkáltatói jogokat gyakorló köztisztviselők sztrájkjogának tilalma is, hiszen egyes munkáltatói jogok gyakorlása önmagában nem indokolja, hogy az adott köztisztviselő miért nem léphet fel a saját alkalmazotti igényeinek képviselője és nyomatékosítása érdekében. A nemzetközi munkajogi gyakorlatban a magas beosztású, aktusaikban ténylegesen az állami szuverenitást megtestesítő köztisztviselők esetén elfogadott a sztrájk jog korlátozása.<sup>126</sup> A Megállapodás tehát sürgős felülvizsgálatra szorul, hiszen jelentősen, az Alaptörvény és a Sztrájk törvény által megszabott kereteken túl korlátozza a közszolgálati sztrájk jogot. Ugyanakkor e korlátozás ellentétes a Szociális Karta 6. cikkelyén és az ILO szervezkedési jogot biztosító Egyezményein alapuló esetjoggal is.

#### 4.3. A KÖZVETÍTÉS ÉS DÖNTŐBÍRÁSKODÁS NEMZETKÖZI SZTENDERDJEI A KÖZSZFÉRÁBAN

A Szociális Karta 6. cikkelyének 3. bekezdése értelmében a Szerződő Felek vállalják, hogy „támogatják a munkaügyi viták rendezését szolgáló megfelelő közvetítői (conciliation) és önkéntes döntőbírói (voluntary arbitration) mechanizmusok létrehozását és alkalmazását”. A Szociális Karta Szakértői Bizottsága azon az állásponton van, hogy kötelező döntőbíráskodási eljárások általában nem tekinthetők a Kartával összhangban állónak, hacsak azok nem alapulnak a kivételes szabályozást lehetővé tevő rendelkezéseken.

A vitakezelés során, különösen azon körben, ahol nincsen biztosítva a sztrájkhoz való jog, a munkavállalói érdekek figyelembe vétele több nemzetállam jogában a jogszabály által kötelező jelleggel előírt arbitráció útján történik. A közszolgálati érdekviták megoldására a kötelező arbitrációt elfogadott lehet: (1) azon közszolgáltatások körében, amelyek biztosításának elmulasztása közvetlen veszélynek tenné ki a lakosság vagy annak egy része életét, személyes biztonságát vagy egészségét, (2) az államhatalom gyakorlásában részt vevő azon köztisztviselők érdekvitáiban, akik részt vesznek a politikaformálásban, vezető beosztásúak, illetve különösen bizalmas természetű munkát végeznek; (3) olyan elhúzó tárgyalások esetén, amelyek megoldására nincs remény külső beavatkozás nélkül; (4) súlyos nemzeti krízis esetén.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> A Közszolgálati Sztrájk megállapodást Az Alkotmánybíróság is vizsgálta 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, részben osztva az itt felhozott szempontokat, de nem megsemmisítve a St. 3. § (2) bekezdését.

<sup>126</sup> OZAKI, M.: *Id. m.*

<sup>127</sup> <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/pubserv/rel.htm>, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.html>. Letöltve: 2007. május 20. L. még ezzel összefüggésben az I. részben a sztrájkokról írottakat.

Az Amerikai Egyesült Államokban a közszférában a sztrájk általában tilos.<sup>128</sup> Sztrájk helyett a tárgyalásos vitakezelési megoldásokat kötelező alkalmazni a kollektív tárgyalások előmozdítására, illetve a szükséges döntések meghozatalára. A tárgyalásos vitarendezési megoldásokat a legkülönbözőbb variációkban írják elő az államok által alkotott szabályok: lehet csak arbitráció, vagy mediációt, ténymegállapítási eljárást követő arbitráció, esetleg csak mediáció és ténymegállapítási eljárás. Az arbitráció jellemzően utolsó-ajánlat szerinti arbitráció formájában zajlik: az arbitrátor nem kap szabadkezet a döntése kialakításakor, hanem az utolsó ajánlatok közül (esetleg ideértve a ténymegállapító személy javaslatát is) kell választania.<sup>129</sup>

Ami a békés vitarendezési módokra vonatkozó tapasztalatokat illeti, a ténymegállapítási eljárás hatékonyságát a kutatások nem támasztották alá, mert nem igazolható, hogy a szociális partnereket érdemben befolyásolná, hogy a média közlései a megállapított tényeket és a megoldási javaslatot. Az utolsó-ajánlat arbitráció előnyének értékeli az irodalom, hogy a feleket az ésszerű megoldások kidolgozására és ésszerű álláspont képviselésére sarkallja.<sup>130</sup> Az arbitrációnak mindazonáltal van a jóhiszemű, megállapodásra törekvő tárgyalásokat visszafogó hatása is. A felek sokszor csak formálisan tárgyalgatnak, de valójában mindkét oldal arra számít, hogy az arbitrátor majd a javára fog dönteni. Az arbitráció lehetőségének tehát van egy tárgyalási hevet lehűtő hatása („chilling effect”). Az arbitráció lehetősége ugyanakkor „kóros függést” alakíthat ki a felekben. E kóros függés abban érhető tetten, hogy a felek egyre kevésbé támaszkodnak az önálló tárgyalási és érdekvédelemzési képességeikre a munkaügyi kapcsolataikban, hanem egyre inkább az arbitrátor döntésére hagyatkoznak („narcotic effect”).<sup>131</sup>

Ha a szakszervezet és a federális munkáltató nem tud megállapodni a kollektív szerződés tartalmában, akkor ezt nem sztrájk útján, hanem arbitráció útján döntenek el. Az FLRA-n belül hozták létre a Federal Service Impass Panel-t (6 tagját és elnökét az elnök nevezi ki), amelynek joga van arra, hogy bármelyik fél kérésére bármely jogszerű intézkedést megtegyen a zsákutcába jutott kollektív tárgyalások folytatásának elősegítése érdekében, ideértve a kötelező arbitrátori határozat meghozatalát is. Ettől függetlenül a Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS) hatásköre kiterjed a közszférára is.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> A tilalom ellenére sztrájk, vagy a munkaharc más esetei is előfordulnak, pl. a blue flu-nak nevezett módszer, amikor minden munkára beosztott munkavállaló beteget jelent. HOLLEY, William H. AND JENNINGS, Kenneth M.: *The Labour Relations Process*, 4th ed. The Dryden Press, 1991, 454 - 455.

<sup>129</sup> GOGGIN Edward P. & RUBEN Alan Miles (eds)[ 1999]: *How arbitration works*. 5th ed. 1999 Supplement.

<sup>130</sup> HOLLEY, William H. AND JENNINGS, Kenneth M.: *Id. m.* 454-455.

<sup>131</sup> *Ibid.* 455 - 458.

<sup>132</sup> BRONSTEIN: *Interest Arbitration in Public Employment: An Arbitrator Views The Process*, 83 Lab. L.J. 77 (1978)

A közszolgálati arbitráció során az arbitrátor az alábbi szempontokat veszi figyelembe döntése meghozatalakor:<sup>133</sup>

Az arbitrátor döntését elsősorban az „általában követett gyakorlat” határozza meg. Minthogy az arbitrátor döntése a kollektív szerződést helyettesíti, az arbitrátornak elsősorban azt kell figyelembe vennie, hogy mi lett volna ésszerű és valószínű egyezség az adott feltételek mellett. Az összehasonlítás alapja lehet a helyileg hasonló tevékenységet folytató más munkáltató által biztosított javadalmazás. Ha ilyen nincsen - mint ahogy a közszférában ez gyakorta előfordul - akkor egy hasonló települést vesznek alapul. A hasonló települések kiválasztásakor a gyakorlat szerint elsősorban az alábbi tényezők jönnek szóba: 1. a környék meghatározó nagyobb városától való távolság, 2. népesség, 3. az összehasonlítási alapul szolgáló munkáltató alkalmazottainak száma, 4. az összehasonlítási alapul szolgáló munkáltató költségvetése, 5. a szakszervezet ereje. A második döntési szempontot a megélhetési költségek adják, amely vonatkozásban az arbitrátorok a Statisztikai Hivatal fogyasztói árindexét veszik alapul. Harmadik szempont a munkáltató fizetési képessége. Ezt a szempontot általában úgy alkalmazzák, hogy ez súlyozza a többi szempont szerint kikalkulálendő bért. A bér nem direkt függvénye a munkáltató profitabilitásának, de a tartósan profitábilis munkáltatók esetén az átlagos bérszínvonal fölé kalkulálják a béreket és vice versa. Ha a munkáltató a fizetési képtelenségének hiányára hivatkozik, ezt megfelelően bizonyítania is kell. Az állandó arbitrátori gyakorlat szerint, a költségvetés nem szolgál a bérek kalkulálásának kizárólagos alapjaként. Az arbitrátorok általában azt az álláspontot osztják, hogy a minőségi munkaerőt meg kell fizetni.<sup>134</sup> A bérezéssel összefüggésben fontos szempont, hogy az állami szolgáltatások megfelelő színvonalon történő biztosítása. Megfelelő szolgáltatás csak megfelelően fizetett alkalmazott útján biztosítható a lakosság részére. A bérezéssel összefüggésben tehát a közérdek nemcsak a költségvetési korlát oldaláról merül fel, hanem az ellenkező oldalról is: az is közérdek, hogy az állam megfelelő javadalmazást biztosítson a közszolgálatot ellátóknak, ekként is garantálva a szolgáltatások megfelelő színvonalon történő ellátását. Azt is rendszeresen hangsúlyozzák az arbitrátorok, hogy a javadalmazásnak biztosítania kell az ésszerűen elvárt életszínvonalat anélkül, hogy további állás létesítése szükséges lenne. Fontos törekvés a diszkrimináció felszámolása is: a béreket úgy kell megállapítani, hogy fel lehessen számolni a különböző alkalmazotti kategóriák bérezése közötti indokolatlan különbséget, pl. ne legyen alacsonyabb a bérezés a jellemzően nők által választott szakmákban.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> ELKOURI & ELKOURI: *Id. m.* 1103-1145.

<sup>134</sup> Idézi ELKOURI & ELKOURI: *Id. m.* 1130-1131.

<sup>135</sup> *Ibid.* 1141-42.

## 5. ÖSSZEFOGLALÁS

A közszolgálati jogviszony a munkajogviszony tágabb fogalmába tartozik. A közszolgálati tisztviselő – állam belső jogviszonyt érdemileg nem határozza meg, csak tartalmában árnyalja a közhatalom gyakorlásán alapuló külső jogviszony. A munkajogviszonyhoz hasonlóan, a munkavállalóval érdemileg azonos „függő munkát végző” pozícióban lévő köztisztviselőnek a munkáltatójával fennálló belső jogviszonyában dogmatikailag ezért szükségszerűen biztosítani kell az állásbiztonságot, a jogellenes felmentés elleni jogvédelmet, ugyanúgy, mint a munkajogviszony keretében. A közigazgatás tudomány rámutatott arra is, hogy az állás biztonsága a közigazgatás szakszerűségének, politika-mentességének és pártatlanságának egyik legfontosabb biztosítója. Ezen okok miatt került végül sor mind az Alkotmánybíróság (mind a jelen tanulmányban nem tárgyalt Európai Bíróság) által a kormánytisztviselői és köztisztviselői jogviszonyra vonatkozóan az indokolás nélküli felmentés szabályának megsemmisítésére. E szabályok alkotmánybírósági megsemmisítését követően is beépültek azonban a 2011. évi új szabályozásba (Kttv.) olyan elemek, amelyek a továbbra is lehetővé teszik az at-will jellegű alkalmazást (bizalomvesztésre és méltatlanságra alapított felmentési okok esetén).

A tanulmány másik témaköre a kollektív érdekképviselet lehetőségeit elemzi, és rámutat, hogy a közszolgálati tisztviselők kollektív érdekérvényesítéshez való joga rendkívül korlátozott Magyarországon. Habár a szervezkedéshez való jog az 1992. évi Ktv-ben még biztosított volt, a jelenleg hatályos Kttv. szabályai ezt lényegileg csorbítják a Magyar Közzolgálati Kar köztestületének életre hívásával. Az MKK államilag támogatott szervezetként kerül versenyhelyzetbe a közszolgálati érdekképviselet ellátásában az államtól független, a köztisztviselők szervezkedési jogán nyugvó közszolgálati szakszervezetekkel. A közszolgálatban a kollektív alku már az 1992. évi szabályozásban sem volt biztosított, holott ez a fejlett ipari államokban gyakorlatilag általánosnak tekinthető, és ez felelne meg az ILO és a Szociális Karta irányadó rendelkezéseinek is. A tanulmány rámutat azon megoldásokra, amelyek alkalmazásával összehangolhatóak a költségvetési szempontok a kollektív alku biztosításához fűződő kollektív munkavállalói alapjogokkal. A sztrájk törvény 2010. évi módosítása, valamint az 1994-ben megkötött Közzolgálati Sztrájkmegállapodás érdemben korlátozza a közszolgálati tisztségviselők sztrájkhoz való jogát anélkül, hogy annak a nemzetközi jogban megkövetelt alternatíváját adná valamely kötelező alternatív vitakezelési eljárás formájában.