

PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA

## A rendvédelmi szervek sztrájkjogáról – ombudsmani szemmel

A sztrájkhoz való jog mint az alkotmányban garantált alapjog érvényesülése, illetve a gyakorlatban való kimunkálása érdekében 2008-ban átfogó programot, a kérdés valamennyi releváns szempontját feltáró alapjogi projektet indított az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

A projekt keretében végzett kutató- és elemzőmunka folyamán kialakított problématerkép, a konferenciák, műhelybeszélgetések és nem utolsósorban az egyes jelentéseiben feltárt visszásságok súlyos alkotmányossági kifogásokat igazoltak a hazai sztrájkjogi szabályozással, a sztrájkról szóló törvény és más jogszabályok rendelkezéseivel kapcsolatban. Különösen problematikusnak mutatkoztak a rendvédelmi szervek hivatásos állományának sztrájkhoz való joga tiltásával kapcsolatos dilemmák.

A projekt 2009 decemberében lezárult. Ennek tapasztalatait szeretném megosztani a rendvédelmi szervek sztrájkjoga iránt érdeklődőkkel.

### Az ombudsmani vizsgálat időszerűségét megalapozó tényezők

Az országgyűlési biztos az AJB-6567/2009. számú jelentésében arra kereste a választ, hogy miért nem sztrájkolhatnak a rendvédelmi szervek hivatásos állományú dolgozói.

Már vizsgálata kezdetén rámutatott arra, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell megadni, mint bárki másnak. Meghatározott alapjogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás feladatkörükkel összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való működéséhez. Ennek szellemében – szerinte – a rendvédelem dolgozóira kiterjedő általános sztrájktilalom idejétmúlt rendelkezés, amely nem egyeztethető össze a nemzetközi egyezményekben hazánk által vállalt kötelezettségekkel, sérti a jogállamiság elvét, és a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját sem teremti meg.

A „hivatásosok” sztrájkjogával összefüggésben a biztos 2008 őszén az igazságügyi és rendészeti miniszter állásfoglalását kérte arról, hogy megítélése szerint szükséges és alkotmányosan megalapozott-e a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai sztrájkjogának teljes körű tiltása, továbbá hogy ki lehet-e alakítani a jelenleginél lazább mechanizmust, amely rugalmasabb eszközöket alkalmazva kitölti azt a rést (kiküszöböli azon hátrányokat), amelyet a sztrájkjog teljes tilalma e területen okoz.

A miniszteri állásfoglalás megismerésének szükségességét arra alapozta, hogy szerinte időszerűvé vált a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény és a kapcsolódó normák felülvizsgálata, mivel a hivatásos állomány számára a sztrájk szervezése, valamint az abban való részvétel nem megengedett. Hangsúlyozta azt is, hogy e felülvizsgálat folyamán természetesen figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes rendvédelmi szervek funkciója más és más, továbbá hogy egy esetleges sztrájk ne lehetetlenítse el, alapvetően ne akadályozza a szervezet munkáját, különösen ne veszélyeztesse az alapvető jogok, valamint a közbiztonság védelmét mint társadalmi érdeket, vagyis a még elégséges szolgáltatás ebben az esetben is biztosított legyen.

Vizsgálata eredményes befejezése érdekében a biztos felkérte a témában érintett néhány szakszervezet vezetőjét is, hogy fejtsék ki az általa vázolt dilemmákkal összefüggő véleményét. Áttekintette továbbá a rendvédelmi szervek dolgozóinak sztrájkjogát meghatározó hatályos magyar jogszabályokat, valamint a hazánk által aláírt és törvénnyel kihirdetett, vonatkozó nemzetközi egyezményeket.

#### *Az igazságügyi és rendészeti miniszter álláspontja*

Az igazságügyi és rendészeti miniszter előadta, a sztrájkjog sajátossága, hogy gyakorlása minden esetben mások jogainak, adott esetben alapjogainak különböző mértékű korlátozásával jár. Hivatkozott arra is, hogy az Alkotmánybíróság számos esetben vizsgálta az alapvető jogok korlátozásának határait, és kialakította a követendő elvi irányokat. Ennek alapján az alapvető jog korlátozásának formai feltétele a megfelelő jogszabályi szint, vagyis csak törvényben lehet ilyen tartalmú előírást megfogalmazni. Ebből következően – a miniszter szerint – minden olyan korlátozás elfogadható, amely valamely másik alapjog vagy cél érdekében és a cél eléréséhez szükséges mértékben valósul meg.

A miniszter hivatkozott az Alkotmánybíróság következő megállapítására is: „...a sztrájkjogot Alkotmányunk az alapjogokról szóló fejezet rendelkezései között biztosítja, de ugyanakkor e jog korlátaira is utal. A 70/C. § (2) bekezdése szerint »A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni«. A sztrájk-

jog a munkaviszonyban állók részére jelent biztosítékot azokban az esetekben, amikor a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jog, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog valamelyikével nem élhetnek, illetve azokat nem érvényesíthetik [...] az igazságszolgáltatás tagjainak a sztrájkja mások alapvető jogainak érvényesítését veszélyeztetné, súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozná. Az állampolgári jogok védelme, e védelem hatékonysága, illetve annak a biztosítása szükségessé teszi az igazságszolgáltatás tagjai sztrájkjogának messzemenő korlátozását – gyakorlatilag annak eltörlését –, mivel e nélkül mások alapvető jogainak védelme nem biztosítható.”<sup>1</sup>

Utalt a miniszter továbbá arra az alkotmánybírósi döntésre, amely tartalmazza, hogy „a Honvédség és a rendvédelmi szervek – az igazságszolgáltatási szervekhez hasonlóan – az Alkotmányban meghatározott alapjogok érvényesülését segítik elő, alapvető feladatuk az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelme. E szervek az Alkotmányban biztosított alapvető jogok védelmét kötelezettségeik maradéktalan teljesítésével tudják hatékonyan szolgálni. A jogalkotó feladata az intézmény és eszközrendszer olyan alakítása, amely lehetővé teszi, hogy e szervek alkotmányos rendeletetésüknek minden körülmények között eleget tegyenek. A honvédség és a rendvédelmi szervek feladataikat a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott személyi állományukkal látják el. A törvényekben meghatározottak szerint a személyi állomány tagjai az e szerveknél alkalmazott közalkalmazottak és köztisztviselők is. A honvédség és a rendvédelmi szervek alkotmányos feladatainak hatékony ellátását csak a teljes személyi állomány munkája tudja biztosítani. Valamennyi alkalmazott a munkakörébe tartozó feladatkör ellátásával szolgálja az egész szervezetet, és ez független attól, hogy az alkalmazott milyen foglalkoztatási jogviszony keretében végzi a tevékenységét. A hivatásos szolgálatot teljesítők munkáját közvetlenül segítő köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkja esetén az általuk ellátott feladatok elmaradása, vagy azok teljesítésében való késlekedés jelentősen hátráltathatja a szervezetet feladatának teljesítésében, ezzel akadályozhatja az állami feladatok ellátását, az élet- és vagyonmentést, vagyis mások alapvető jogainak érvényesítését.”<sup>2</sup>

A miniszter az Alkotmánybíróóság mindkét hivatkozott határozatából arra következtetett, hogy a honvédség és a rendvédelmi szervek személyi állománya egészére nézve – ideértve a köztisztviselőket és közalkalmazottakat is – a sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésében rögzített sztrájktilalomnak alkotmányos indoka van.

1 673/B/1990. AB határozat.

2 88/B/1999. AB határozat.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter elemezte a kapcsolódó nemzetközi jogi szabályokat is, és arra a következtetésre jutott, hogy a sztrájkjog gyakorlásának részletes rendelkezéseire vonatkozóan nincs közösségi szabályozás, azok kialakításának joga a tagállamok nemzeti hatáskörében maradt. Az Európai Unió más tagállamainak jogalkotása legfeljebb tájékoztató jelleggel vehető figyelembe.

#### *A megkeresett szakszervezetek válaszaiból*

A Független Rendőr Szakszervezet főtitkára kifejtette, hogy az általuk képviselt hivatásos állomány tagjai szolgálati viszonyukból fakadó kötelmeit – a szerv rendeltetészerű feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életük és testi épségük kockázatásával, egyes alapjogaik korlátozásának elfogadásával teljesítik. Az átlagos munkavállalóhoz képest jelentkező többletkötelezettségeiket korábban a jogszabályok többletjoggal díjazták. Napjainkra azonban e többletjogosultságok megszűntek, így indokolttá vált a kötelezettségek megfelelő arányú szűkítése is.

A szóban forgó szabályozási igényt – a főtitkár véleménye szerint – alátámasztja a kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülészakán elfogadott 154. számú egyezmény kihirdetéséről rendelkező 2000. évi LXXIV. törvény<sup>3</sup>, amelyből arra lehet következtetni, hogy a hivatásos állományhoz tartozó személyeket is megilleti a tényleges kollektív tárgyalási jog, amitől nehezen választható le a sztrájkhoz való jog mint a kollektív tárgyalási jog egyik eszköze. Ezért szükségesnek tartaná rendezni a hivatásos állomány sztrájkhoz való jogát úgy, hogy a sztrájk ne lehetetlenítse el, illetve alapvetően ne akadályozza a rendvédelmi szerv munkáját, és ne veszélyeztesse a közbiztonság védelmét, a közrendet, valamint az államhatár rendjét mint társadalmi érdekeket. Megjegyezte azt is, hogy a sztrájkot minden esetben egyeztető eljárásnak kellene megelőznie, ha ez nem vezetne eredményre, akkor miniszteri szintű egyeztetésre kerülne sor. Ez garantálná a sztrájkjal való visszaélés elkerülését.

A Fővárosi Tűzoltóság Szakszervezetének elnöke – hasonlóan a Független Rendőr Szakszervezet főtitkárához – arra a következtetésre jutott, hogy a hivatásos állomány érdekei hatékony képviselőjének egyik, a nyomásgyakorlás legvégső eszköze valóban a sztrájk. Ha ez tiltott, akkor azt valamilyen módon ellentételezni kellene, de ez mára megszűnt. Ezért fontos kérdés, hogy legyen egyezkedési lehetőség a rendvédelmi szerveknél, ha pedig ez nem vezetne eredményre, megállá-

<sup>3</sup> „...a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek lényeges kötelezettsége a világ nemzetei között olyan programok előmozdítása, amelyek a kollektív tárgyalási jog tényleges elismerésére fognak vezetni”, megjegyezve, hogy ez az elv „a világ minden lakójára teljes mértékben vonatkozik”.

podásra, akkor legyen egy olyan kiépített mechanizmus, amelyben az államnyit képviselő szakszervezet és az állam közötti vita eldől.

A Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének elnöke szerint is fontos a hivatásos állomány kollektív jogainak – ezen belül a törvényes sztrájkjognak – és általában a rendvédelmi szakma tagjainak kormányzati, törvényhozásbeli érdemei, jogai elismerésének garantálása. A rendvédelmi szervekre kiterjedő általános sztrájktilalmat alkotmányellenesnek ítélte meg, mert Magyarország által aláírt nemzetközi szerződéseket sért. Amellett érvelt, hogy például a tűzoltóknál, büntetés-végrehajtási dolgozóknál egyáltalán nem lehetne megtiltani a sztrájkhoz való jogot, de a rendőrök sztrájkhoz való jogát is csak a szükséges mértékig lehetne korlátozni.

## Jogszabályi háttér és nemzetközi egyezmények

Először is ki kell emelni, hogy alkotmányunk nem rendelkezik a sztrájkjogról. Az alkotmány 70/C § (2) bekezdése mindössze annyit mond, hogy a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni. Ez alapján viszont kijelenthetjük, hogy a sztrájkjog a szakszervezeti jogok kontextusába tartozik.

Rögzítethetjük azt is, hogy a sztrájkjogot részleteiben az 1989. évi VII. törvény (sztrájkjtörvény) szabályozza. E szerint a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik előmozdítására megilleti a sztrájkjog. Ezen általános szabály alól maga a törvény csak szűk körben tesz kivételt.<sup>4</sup> A sztrájkjtörvény személyi jellegű sztrájktilalmat is felállít.<sup>5</sup> Mindamellet az államigazgatási szervek dolgozói (közalkalmazotak, köztisztviselők) a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolhatják sztrájkjogukat.<sup>6</sup>

A következő jogszabály, amelyre témánk szempontjából utalni kell, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 27. § (2) bekezdése, amely nem engedi meg a hivatásos állomány érdekképviselői számára a sztrájk szervezését.<sup>7</sup>

4 A sztrájkjtörvény 3. § (3) bekezdése szerint: „Nincs helye sztrájkknak, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná.”

5 „Nincs helye sztrájkknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál.” Sztrájkjtörvény 3. § (2) bek. első mondata.

6 Sztrájkjtörvény 3. § (2) bek. második mondata.

7 „Az érdekképviselői szervek e törvény keretei között szabadon működhetnek és gyakorolhatják jogosítványaikat. Sztrájkot azonban nem szervezhetnek, és tevékenységükkel nem akadályozhatják meg a fegyveres szerv rendeltetészerű működését, a parancsok és intézkedések végrehajtását.” Hszt. 27. § (2) bek.

Az Alkotmánybíróság 673/B/1990. számú, már hivatkozott határozatában úgy foglalt állást, hogy a sztrájk törvény 3. § (2) bekezdése nem ellentétes a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (kihirdetve az 1976. évi. 9. tvr.-ben) 8. cikkének 2. bekezdésével<sup>8</sup>. Az Alkotmánybíróság nem találta ellentmondásosnak a sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésében foglalt korlátozást a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettség tartalmával szemben.

A közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú egyezmény kihirdetéséről rendelkező 2000. évi LXXIII. törvény kifejezetten a közszférában foglalkoztatottak kollektív jogait érinti. Magyarországon az egyezmény 1995. január 4. óta hatályos. Az egyezmény hatálya a hatóságok által foglalkoztatott valamennyi személyre kiterjed, de a nemzeti jogalkotásnak kell megállapítania azt, hogy az abban meghatározott jogok mennyire irányadók azon magas beosztású munkavállalókra, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azokra, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek. A nemzeti jogalkotás határozza meg azt is, hogy mennyiben alkalmazzák az egyezmény rendelkezéseit a fegyveres erőkre és a rendőrségre.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization; ILO) 154. számú egyezménye a közszféra vonatkozásában kizárólag azt engedi meg, hogy a nemzetállam a közszféra alkalmazottaira nézve speciális szabályokat alkosson. Azt viszont nem tartalmazza, hogy a közszféra alkalmazottai csak a konzultáció (kollektív tárgyalás) jogával élhetnek. Ehhez az egyezményhez is csatolt hazánk. A kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülészakán elfogadott 154. számú egyezmény kihirdetéséről rendelkező, már idézett 2000. évi LXXIV. törvény szintén 1995. január 4. óta hatályos. Eme egyezmény 1. cikkelyének 2. pontja is azt hangsúlyozza, hogy *„Azt, hogy jelen Egyezményben nyújtott rendelkezések milyen mértékben terjednek ki a fegyveres testületekre és a rendőrségre, nemzeti jogalkotás, illetőleg a nemzeti gyakorlat határozzhatja meg”*.

Az Európa Tanács 1961-ben fogadta el az Európai Szociális Kartát (karta), amelynek hazai kihirdetéséről az 1999. évi C. törvény szól. A karta 1988. évi kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetése is megtörtént a 2005. évi XCVIII. törvénnyel. A karta tulajdonképpen felsorolja a szociális jogokat, és megfogalmazza tartalmukat, amelyeket a részes államoknak szavatolniuk kell. A karta a sztrájkjogról a bér-

<sup>8</sup> „E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség, valamint az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.”

alkuhoz való jog keretében rendelkezik<sup>9</sup>. A sztrájkjog korlátozása csak a karta 31. cikkelye körében megengedett<sup>10</sup>. A karta 5. cikkelye a szervezkedési joggal kapcsolatban tartalmaz megállapítást.<sup>11</sup>

Az Európa Tanács rendőrségről szóló 690/1979. számú határozata szerint „A Közgyűlés [...] úgy ítéli meg, hogy az emberi jogok védelmének európai rendszerét erősítené, ha a rendőrségre vonatkozó szolgálati szabályzat tekintetbe venné az alapvető emberi és szabadságjogokat [...] a rendőrtisztviselők számára ugyanolyan jogokat (jogállást) kell biztosítani, mint az állami tisztviselőknek”. Hasonló megfogalmazást tartalmaz a Rendőrszakszervezetek Európa Tanácsának II. Kongresszusán (1992. november 6.) elfogadott Európai Rendőri Charta<sup>12</sup>.

## Néhány ország sztrájkjogi szabályozásának áttekintése

A rendőröknek van sztrájkjuk Belgiumban, Finnországban, Franciaországban, Kanadában, az Amerikai Egyesült Államokban. Svájcban a rendőrök annak ellenére sztrájkolhatnak, hogy ott ilyen joguk a közszféra hasonlítható helyzetben lévő ka-

9 „A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek [...] elismerik a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.” 6. cikkely 4. pont.

10 „1. Az I. Részben meghatározott jogokat és alapelveket tényleges megvalósításuk és a II. Részben biztosított gyakorlati alkalmazásuk során semmiféle olyan megszorításnak vagy korlátozásnak nem szabad alávetni, amelyeket ezekben a Részekben nem tettek kifejezetten lehetővé, kivéve a jogszabályban meghatározott olyan megszorításokat és korlátozásokat, amelyek egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságjogainak vagy a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közérkölc védelmében szükségesek.

2. A jelen Kartában meghatározott jogoknak és kötelezettségeknek a Karta által lehetővé tett korlátozásai kizárólag csak abból a célból alkalmazhatóak, amelyre azokat lehetővé tették.”

11 „A dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre és csatlakozhatnak a szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az e cikkben biztosított garanciák rendőrségre alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák majd meg. E garanciák fegyveres erőknél szolgálatot teljesítőkre történő alkalmazásának alapelveit és azt a mértéket, ameddig az e kategóriához tartozó személyeknél e garanciákat biztosítják, ugyancsak nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg.”

12 „A rendőrségi szervezet működését és tevékenységét szabályozó normáknak lehetővé kell tenniük minden tag számára a magán- és közösségi jogok és szabadságjogok gyakorlását, mégpedig – a demokratikus korlátozásokon túlmenően – mindenfajta behatárolás nélkül annak érdekében, hogy hivatali cselekvéseiket a jogalkotmányos rend tiszteletben tartásával, részrehajlás nélkül, faji vagy ideológiai diszkriminációtól mentesen végezzék, visszatartva a korrupciót, az intézkedéseikből következő cselekedeteket pedig ne ütközzenek törvénybe.”

tegoriái közül például a katonáknak, diplomatáknak, határőröknek, vámosoknak, légiforgalom-irányítóknak nincsen. Mindamellelt a rendőrség esetében ott is, ahol az elvben megengedett, a sztrájkban részt vevők körére, illetve a sztrájk területére, időtartamára nézve különböző korlátokat intézményesítettek. A rendőrsztrájk jogi lehetőségével egyes államokban ténylegesen – igaz, a magánszférához képest jóval ritkábban – élnek is, erre példa Franciaország, Belgium, Svájc. Más államokban ez inkább az érdekérvényesítésben sikerrel hivatkozott, de valójában be nem vetett eszköz. A joggyakorlat tehát sokrétű, és sem a jogcsalád, sem a regionális helyzet nem meghatározó.

Finnországban a rendőröknek van sztrájkjoguk. E joguk természetesen korlátozott, mert a munkát teljes mértékben nem szüntethetik be, de sztrájk esetén a minimális létszámra csökkentve dolgoznak. A szakszervezet egyik fontos feladata, hogy pénzeszközöket tartalékoljon az esetleges sztrájkra, mivel sztrájk esetén a munkáltató helyett a szakszervezet adja a pénzt a sztrájkolóknak. Ha nem lennének pénztartalékaik, a munkáltató nem tekintené kemény ellenfeleknek az érdekképviselőket. Sztrájk megszervezésénél kiemelt figyelmet fordítanak az állampolgárok, a társadalom véleményére. Ha az embereknek nem tetszik a rendőrök munkabeszüntetése, akkor nem sztrájkolnak. Finnországban legutoljára 1976-ban sztrájkoltak a rendőrök.<sup>13</sup>

A Cseh Köztársaság hatályos törvényei ezzel szemben tiltják a belügyminisztériumi dolgozók számára a sztrájkot.

Hollandia, Franciaország és Olaszország eddig nem szabályozta a rendvédelmi szervek tagjainak sztrájkhoz való jogát, sem tiltó, sem megengedő szabályokat nem fogalmazott meg. Hollandiában 2008-ban a rendőrök két alkalommal is sztrájkoltak, több újságcikk számolt be arról, hogy a rendőrök munkabeszüntetése miatt két labdarúgó-mérkőzést is el kellett halasztani.

Nagy Britanniában törvény tiltja a sztrájkot a rendőrök számára, ennek ellenére 2008 januárjában mégis sztrájkba léptek. Az Amerikai Egyesült Államokban szintén tilos sztrájkolniuk a rendőröknek, és a tűzoltókat sem illeti meg ez a jog.

## A témakört érintő ombudsmani vizsgálati hatáskörrel

Mindenekelőtt a biztos jelentésében rámutatott, hogy álláspontja szerint az ombudsman mandátuma keretei között marad, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalból elrendelt eljárás keretében – a konkrét alapjogsé-

<sup>13</sup> <http://www.mrsz.hu/hirek-aktualis/600-finnorszag-beszamolo-2.html>

relmek megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályait.

Megvizsgálta a sztrájk törvénnyel kapcsolatos alkotmánybírói határozatok és az országgyűlési biztos vizsgálati hatásköre viszonyát is. Álláspontja szerint a témát érintő alkotmánybírói határozatok megállapításai önmagukban nem zárják ki, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állományának sztrájkhoz való joga érvényesülésével kapcsolatban hivatalból vizsgálatot folytasson. Arra a következtetésre jutott, hogy a sztrájk jog kizárásának, korlátozásának a 673/B/1990. és a 88/B/1999. számú AB határozatokban elbírált kérdéseiben konkuráló álláspont nem képviselhető. Az országgyűlési biztos nem alapozhatja eljárását annak feltételezésére, hogy a sztrájk törvénynek a határozatok érdemi részében elbírált elemei mégis alkotmányellenesek. Nem köli viszont az országgyűlési biztost – miként más sem – az alkotmánybírói indokolás, iránymutatásként azonban felhasználható. Az alkotmánybírói határozatok indokolása ugyanis többnyire a tudományos értekezések színvonalán mozog, éppen azért, hogy az érvelés jogilag hozzárendelt, kötelező erő nélkül is követésre találjon. A 673/B/1990. és a 88/B/1999. számú AB határozatok érdemi („határozati”) részében foglaltakat a biztos a saját vizsgálata szempontjából is kötelezőnek ismerte el. A határozatok indokolásából azonban csak azokat az elemeket hasznosította, amelyek megfelelnek az országgyűlési biztosi vizsgálat sajátos jogalkalmazás-centrikus követelményeinek, s amelyek a sztrájkhoz való jog alkotmányos értelméről és tartalmáról kialakított felfogása szerint megalapozottak.

#### *Ombudsmani megállapítások*

1. A hivatásosok sztrájkjogának korlátozására a sztrájk törvény tehát két rendelkezést tartalmaz. A törvény 3. § (3) bekezdése szerint nincs helye sztrájknak, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná. Az élethez és az emberi méltósághoz, valamint az egészséges környezethez való alkotmányos jogokra figyelemmel ezt a funkcionális (hatásalapú) korlátozást (de nem tiltást!) – az alkotmánybírói határozatokban megállapítottakra is figyelemmel – indokoltnak és a nemzetközi gyakorlathoz igazodónak találta az országgyűlési biztos.

A sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés első mondata egy adott alanyi (személyi) kör számára is határozott, kivételt nem engedő sztrájktilalmat állít fel. Kimondja, hogy nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál.

A 3. § (2) bekezdés második mondata szerint viszont az államigazgatási szerveknél a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. Utóbbi rendelkezés az első mondatához képest – amely egy kategorikus tiltó előírás – enyhébb, megengedő. Az egyes rendvédelmi szervek is látnak el azonban olyan feladatokat, amelyek államigazgatási vagy részben államigazgatási szervé minősítik őket (például a rendőrség részben rendészeti feladatokat ellátó államigazgatási szerv).

A biztos az OBH 4620/2009. számú jelentésében már rámutatott, hogy a sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondata alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utal, az nem felel meg az alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak: a sztrájkjogot korlátozni e szerint ugyanis csak törvényben lehet, a legalapotóbb korlátokat pedig csak a sztrájk törvény tartalmazhatja. Az pedig tény, hogy a kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás nem törvény. Ezen kívül a jogszabályban szereplő „államigazgatási szerv” meghatározás nem felel meg a jogbiztonság követelményének. Kérdéses ugyanis, hogy e korlátozás, korlátozásra adott felhatalmazás az alkalmazottak pontosan mely csoportjaira terjedhet ki. Minderre figyelemmel terjesztett elő a biztos alkotmánybírói indítványt a sztrájkról szóló törvény 3. § (2) bekezdése második mondatának alkotmányellenessége megállapítása céljából. Az Alkotmánybíróság várható döntésének pedig kiemelt jelentősége lesz a rendvédelmi szerveknél dolgozók – akár hivatásos, akár közalkalmazott vagy köztisztviselői jogállású is – sztrájkhoz való jogát kizáró rendelkezésekből eredő dilemmák feloldásában is.

2. Mint már volt róla szó, a Hszt. 27. § (2) bekezdése nem engedi meg a hivatásos állomány érdekképviselői számára a sztrájk szervezését. A Hszt. kategorikusan megtiltja a hatálya alá tartozó munkavállalónak a sztrájkjog gyakorlását, vagyis nem egy korlátozott jogról beszél, hanem a gyakorlás teljes tiltásáról (elvont jogról). A Hszt. 14. § (1) és (2) bekezdése azonban így szól: *„A hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonytal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekekkel nyilvánvalóan aránytalan hátrányt. Több lehetséges és alkalmas korlátozás közül azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a korlátozással érintettre a legkisebb sérelemmel jár.”*

Maga a Hszt. tehát az alapvető jogok korlátozását, nem pedig azok teljes mértékű megvonását teszi lehetővé. E követelménnyel ellentétesnek látszik a Hszt. 27. § (2) bekezdése, valamint a sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés első mondata, amely teljes körű sztrájktilalmat állít fel a rendvédelmi szervek állományára kiterjedően. Az e koherenciázavar miatt kialakult jogi helyzet pedig a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Már

pedig az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak garantálását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. Hasonló érveket sorakoztatott fel az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában is<sup>14</sup>.

3. A biztos számára – mint arról már volt szó – vizsgálata elrendelésekor nyilvánvaló volt, hogy a sztrájkjog rendvédelmi szervek dolgozói részére való teljes tiltása és a szabad sztrájkjog gyakorlása között átmeneteket, fokozatokat lehet és célszerű is kialakítani. Alkotmányunk alapján is a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell megadni, mint bárki másnak: esetükben meghatározott alapjogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás feladatkörükkel összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való funkcionálásához.

A Magyar Köztársaság által is aláírt, a sztrájkjoggal foglalkozó egyes nemzetközi egyezmények a nemzeti jogalkotásra bízzák, hogy mennyiben alkalmazzák az egyezmények rendelkezéseit a fegyveres erőkre és a rendőrségre. Az Európai Szociális Karta 31. cikkének tartalmából arra lehet következtetni, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állománya vonatkozásában sem tiltható meg teljesen a sztrájkjog gyakorlása, csak korlátozható, mégpedig a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közérkölc s védelme érdekében. Ugyanezekre a következtetésekre lehet jutni az Európa Tanácsnak a rendőrségről szóló 1979-ben született határozatából. A szerint a rendőrtisztviselők számára ugyanolyan jogállást kell garantálni, mint az állami tisztviselőknek.

Ezek szellemében az ombudsman a Hszí. általános sztrájktilalomra vonatkozó előírását [27. § (2) bekezdés] idejétmúlt rendelkezésnek minősítette, amely az Európai Szociális Karta elfogadása és ratifikálása (1999) óta nem egyeztethető össze a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeinkkel, sérti a jogállamiság elvét, nem teremti meg a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, az összhang hiánya pedig egyben a sztrájkhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Tehát az igazságügyi és rendészeti miniszter álláspontjával ellentétben az ombudsman a rendvédelmi szervek állományának sztrájkjogát kizáró jelenlegi sza-

14 „A jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.”

bályozást nem tudta elfogadni mint alkotmányosan kielégítőt. Ezt annak ellenére hangsúlyozta, hogy a rendvédelmi feladatok ellátásának folyamatossága és zavartalansága közérdek. Tény ugyanis, hogy a rendvédelmi szervek nem minden munkavállalója végzi a nap 24 órájában azokat a feladatokat, amelyek a szervezet hatáskörében felmerülő feladatok ellátásának kötelezettségét jelentik. A munkavállaló rendelkezésre állása csak az érintett állomány egy részének tényleges munkavégzését, rendelkezésre állását követeli meg. Sőt a felvetődő feladatok között is vannak azonnali intézkedést, illetve nem azonnali intézkedést igénylők, és vannak olyan munkakörök, beosztások is, amelyek sem közvetve, sem közvetlenül nem kapcsolódnak mások alapvető jogainak védelméhez. Mindemellett a rendvédelmi dolgozóktól sem várható el, hogy sztrájkhoz való joguk hiányában az érdekvégyesítés szempontjából hátrányosabb helyzetbe kerüljenek azokhoz képest, akik a magánszférában vagy az állam által működtetett közszolgáltatásban bírnak sztrájkjoggal. Ez különösen belátható akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a rendvédelmi szervek tagjai, éppen a speciális alá-fölé rendeltségi viszonyokból is következően, a szigorú „katonai” rendre épülő hierarchia okán, sztrájkjog nélkül nem tudnak sikerrel fellépni érdekeik érvényesítéséért.

Természetesen a Hszt. hatálya alá tartozó szervezetek esetében is szükséges vizsgálni az úgynevezett elégséges szolgáltatás rendszerét – mutatott rá az országgyűlési biztos. Ha ugyanis a szóban forgó különböző állománycsoportok és különböző szakterületek (rendőrség, polgári védelem, vám- és pénzügyőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, állami és hivatásos tűzoltóság, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állománya) készen állnak a sztrájkjog gyakorlása közben is alapvető feladataik ellátására, aggály nélkül gyakorolhatják sztrájkjukukat.

## Ombudsmeni intézkedések és fogadtatásuk

Az országgyűlési biztos az általa feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében felkérte az Országgyűlést, hogy – a jelentésében megfogalmazottak figyelembevételével – fontolja meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény 27. § (2) bekezdésének olyan tartalmú módosítását, kiegészítését, amely megfelel a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének, továbbá megteremti a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját azzal, hogy – a mások alapvető jogainak védelméhez szükséges korlátokkal – meghatározott feltételek mellett, a törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi szervek munkavállalói számára engedje a sztrájkjog gyakorlását. Javasolta továbbá a sztrájkjokról szóló tör-

vény 3. § (2) bekezdés első mondata és a Hszt. 14. §-a között hiányzó összhang törvénymódosítás útján való megteremtését.

Tekintettel arra, hogy az OBH 4620/2009. számú jelentésében indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság nyilvánítsa alkotmányellenesnek a sztrájkról szóló törvény 3. § (2) bekezdése második mondatát, e jelentésében elegendőnek tartotta az arra való hivatkozást, azt nem tartotta szükségesnek megismételni.

Az Országgyűlés elnöke egyetértett azzal az ombudsmani állásponttal, miszerint a sztrájkjog kapcsán esetlegesen fennálló valamennyi visszásságot tisztázni kell, és ha megalapozott, meg kell szüntetni. Ezért felkérte az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságát, vizsgálja meg a biztos megállapításait, javaslatait olyan szempontból, hogy azok milyen további intézkedést igényelnek az Országgyűlés részéről. Ennek eredményét még nem ismerjük.