**III. rész**

**Kártyás Gábor:**

**Kollektív alku a közszférában**

A közszféra és a magánszféra foglalkoztatási jogviszonyai számos tekintetben markánsan különböznek, ám összeköti a két területet, hogy mindkettő esetén a munkát végző a munkáltató alárendeltségében, a számára adott körülmények között végez munkát.[[1]](#footnote-1) A foglalkoztatás önállótlan jellegére tekintettel a közszférában is érvényes a kollektív érdekvédelmi jogosultságok, így különösen a szakszervezeti szervezkedés, a kollektív alku és a sztrájk rendeltetése, hiszen ezek nélkül nem valósulhat meg a felek közötti alárendeltségi viszony méltányos kiegyenlítése. Ebben a tanulmányban először áttekintjük, milyen különbségekre kell tekintettel lenni a kollektív alku joga kapcsán, ha a munkáltató szerepében az állam, illetve valamilyen állami szerv jár el, majd felvázoljuk, miként jelennek meg ezek az elvi különbségek a közszféra kollektív alkujára vonatkozó nemzetközi követelményekben. Ezt követi a magyar tételes szabályozás elemzése, és azoknak a javaslatoknak a megfogalmazása, miként célszerű kiterjeszteni a kollektív alku jogát a közszférában foglalkoztatottakra is.

**1. A közszférában megvalósuló kollektív alku sajátosságai**

A magánszférában a kollektív alku tárgyát a megállapodásban részt vevő magánfelek költségei és hasznai, avagy jogai és kötelezettségei képezik. A felek számára a gazdasági megfontolások állnak a középpontban, minden fél a saját magánérdekei maximalizálására törekszik. Ehhez képest a közszférában zajló kollektív alku munkáltatói oldalról elsősorban a közérdekkel, konkrétabban a választók igényeivel foglalkozik. A feleket kevéssé érdeklik a piaci megfontolások, hiszen az állami szervek túlnyomó részét nem érinti piaci verseny, mivel a szolgáltatásaikat igénybe vevők nem fordulhatnak más versenytárshoz, másik szolgáltatóhoz. Így az alku középpontjában az áll, hogy milyen szolgáltatást kíván meg a közösség, és ezért milyen áldozatot hajlandó hozni, azaz mekkora adót fizetni. Míg a magánszférában a kollektív alku elsősorban gazdasági folyamat, ahol a piaci erők határozzák meg az eredményeket, mindez a közszférában politikai folyamat, ahol az eredményt politikai erők alakítják, mint például, hogy milyen közterheket tartanak elfogadhatónak a választók, illetve milyen színvonalú szolgáltatásokat várnak el cserébe.[[2]](#footnote-2)

A magánszférában a kollektív alku a munkáltató gazdasági hatalmának korlátozásaként jelenik meg, azáltal, hogy bizonyos munkafeltételek alakítása tekintetében a munkáltató lemond egyoldalú döntési jogáról, és azokat a munkavállalói oldallal megegyezésben alakítja ki. Ez a korlátozás azonban kényes kérdéseket vethet fel egy állami munkáltató esetén. Az állami szuverenitás abszolút hatalmat jelent, márpedig a kollektív alku a közszférában ennek a hatalomnak a korlátozásával jár.[[3]](#footnote-3) A közszférában a munkavégzés kondícióinak, a díjazási feltételeknek a meghatározása – közvetlenül vagy közvetetten – állami, illetve önkormányzati kompetenciába tartozik.[[4]](#footnote-4) Kérdéses ezért, meddig engedhet beleszólást az állam saját foglalkoztatási jogviszonyainak alakításába a munkavállalói érdekképviseletek számára, akik hasonló szuverén hatalommal nem rendelkeznek. Egyes álláspontok szerint az állam sajátos feladatai miatt nem léphet szerződéses viszonyba a munkavállalóival. Az államnak közhatalmat kell gyakorolnia, ami megakadályozza, hogy tárgyalások útján, szerződéses viszonyt alakítson ki alkalmazottaival vagy azok szakszervezeteivel.[[5]](#footnote-5) Ehelyett ezeket a viszonyokat az állam jogszabályokban, eltérést nem engedően szabályozza. Miközben természetesen a kógens szabályok aránya az egyes jogrendszerekben változó lehet, általánosan jellemző, hogy a közszférában a magánszférához képest kisebb tér jut a megállapodásokon alapuló szabályozásnak. Ez felel meg az átláthatóság, az állami forrásokkal való transzparens gazdálkodás követelményének is, hiszen a közszféra kiadásainál szoros ellenőrzést kell biztosítani.[[6]](#footnote-6)

További különbség, hogy miközben a versenyszférában a munkáltató alanyi jogon jogosult kollektív szerződést kötni, a tárgyalások során pedig önállóan dönthet a követendő stratégiáról, az ajánlatok megtételéről és elfogadásáról, addig ez egy állami munkáltató esetén korlátozott. Ebben az esetben ugyanis elválik egymástól a tárgyaló fél attól, aki a foglalkoztatás anyagi fedezetét biztosítja.[[7]](#footnote-7) Például, a szakszervezettel az adott állami szerv vezetősége egyeztet, de a megállapodás teljesítéséhez szükséges forrásokról a szerv fenntartójának kell döntenie, vagy a költségvetés elfogadásával egyenesen egy demokratikusan választott testület határoz (pl. a törvényhozás vagy a helyi képviselő-testület). Az állami költségvetés így a közszféra kollektív tárgyalásainak egyik természetes korlátja, mivel a modern állam a rendelkezésre álló gazdasági források függvényében alakítja ki tevékenységét, így a kiadásokat – beleértve az alkalmazottak javadalmazását is – előzetesen meg kell határozni, hogy azok fedezete biztosított legyen. Ez azonban nem azt jelenti, hogy e sajátos jellemzők kizárják a kollektív alkut, csak azt, hogy bizonyos korlátokat szabnak.[[8]](#footnote-8) Például, a tárgyaló feleknek tiszteletben kell tartaniuk a költségvetésben meghatározott keretszámokat, vagy a foglalkoztatási kiadásokra fordítható keret összegét nem változtathatják meg, csak annak felhasználásáról dönthetnek.

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

**2. A közszféra kollektív szerződéseire vonatkozó nemzetközi jogforrások**

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation, ILO) jogrendjében a kollektív alku joga kiemelt jelentőséggel bír, egyike „A munka világára vonatkozó alapelvekről és jogokról szóló nyilatkozatban” deklarált normáknak, amelyek betartása a részes államoknak önmagában a tagságból folyó kötelezettsége, ami akkor is fennáll, ha a vonatkozó egyezményeket nem ratifikálták.[[9]](#footnote-9)

A kollektív alku jogára jelenleg négy egyezmény vonatkozik:

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

Ezek az Egyezmények elismerik a közszféra kollektív alkujának fenti sajátosságait. Így bizonyos kivételes esetekben a részes államok döntésére bízzák, hogy szabályaikat alkalmazzák-e egyes állami alkalmazottakra. Ezek a kivételek az alábbiak:

* a fegyveres erők és a rendőrség,[[10]](#footnote-10)
* a közszolgálatban foglalkoztatottak.[[11]](#footnote-11)

A Szervezkedési Szabadság Bizottságának következetes gyakorlata ezeket a kivételeket megszorítóan értelmezi.[[12]](#footnote-12) Eszerint a „közszolgálat” kizárólag azokra vonatkozik, akiknek tevékenysége közvetlenül kötődik a közigazgatáshoz, vagy ilyen tevékenységet támogatnak. Nem tartoznak azonban ide a közszolgáltatásokat nyújtók, így például a közegészségügyben dolgozó alkalmazottak.[[13]](#footnote-13) A Bizottság következetesen különbséget tesz egyrészt a köztisztviselők között, akik beosztásuknál fogva közvetlenül az államigazgatásban dolgoznak, és akiket ki lehet zárni az Egyezmények hatálya alól, másrészt a kormány, az állami vállalatok vagy az autonóm közintézmények által foglalkoztatott minden más személy között, akiknek az Egyezményekben előírt garanciákat élvezniük kell. E második kategóriába tartoznak például az állami vállalatok, az önkormányzati és a decentralizált szervezetek alkalmazottai, a közoktatásban dolgozó tanárok, valamint a légi közlekedés személyzete, függetlenül attól, hogy a nemzeti jog szerint a közszolgálat kategóriájába tartoznak-e vagy sem.[[14]](#footnote-14) Hasonlóan szigorúan értelmezendő a fegyveres szervekre vonatkozó kivétel is. A rendfenntartó tevékenységben részt nem vevő civil alkalmazottakra ugyanis ez nem irányadó.[[15]](#footnote-15)

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

* általános ügydöntő vagy
* vezető feladatokat látnak el, illetve azokra,
* akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek.[[16]](#footnote-16)

Azok az államok tehát, amelyek ratifikálták ezt az Egyezményt is, a közszolgálaton belül is csak e három „magas beosztású” munkavállalói kategóriát vonhatják ki a kollektív alku joga alól. A Szervezkedési Szabadság Bizottsága ebben a tekintetben is megszorító értelmezést követ. Eszerint mindhárom lehetséges kivétel alkalmazhatóságáról eseti alapon kell dönteni, mérlegelve például a szóban forgó állami alkalmazott szankcionálási jogkörét, valamint azt, hogy munkaköri kötelezettségeik és felelősségi körük milyen mértékben terjed ki a normák és közigazgatási határozatok kiadására, az állam képviseletére, az államháztartás felügyeletére. Ezek a kritériumok tehát a tevékenység jellegén, valamint az érintett alkalmazottak hierarchiában elfoglalt pozícióján alapulnak, akiknek nagyfokú önállósággal kell rendelkezniük.[[17]](#footnote-17)

Az ILO jogrendjéhez hasonlóan, az Európai Szociális Charta 6. cikke is nevesíti a kollektív alkuhoz való jogot. Maga a Charta nem tartalmaz olyan kitételt, hogy ez a jogosultság az állami alkalmazottak egyes csoportjai tekintetében korlátozható lenne. Ugyanakkor a Szociális Jogok Európai Bizottsága rámutatott, hogy a köztisztviselők tekintetében a kollektív alku joga a törvény által meghatározott speciális előírások alá eshet. Mindazonáltal a munkavállalók e csoportjának is joga van ahhoz, hogy részt vegyen minden olyan folyamatban, amely közvetlenül érinti őket, és a szakszervezetnek meg kell őriznie azt a képességét, hogy a szociális párbeszéd legalább egy hatékony mechanizmusán keresztül érveljen tagjai nevében, míg a tárgyalási eredményről való puszta meghallgatás nem elegendő.[[18]](#footnote-18)

**3. Kollektív alku a közszférában a magyar jog szerint**

A kelet európai EU tagállamokban a közszférában irányadó béreket általában a kormány határozza meg, bár egyes esetekben ez decentralizáltan a helyi önkormányzatoknál történik. A kormányzati szektorban alacsony a szakszervezeti szervezettség, a kollektív szerződések szerepe pedig csekély a munkafeltételek alakításában.[[19]](#footnote-19) A magyar modell is beleillik ebbe az általános jellemzésbe, azzal, hogy a magyar munkajog kirívóan leszűkíti a közszférában dolgozók kollektív alkuhoz való jogát (lásd az 1. táblázatban).

A rendkívül széttagolt magyar közszférában egyrészt csak nagyon szűk körben, a közszolgáltatások bizonyos területein biztosított – több-kevesebb korlátozással – a kollektív alku joga. Ez a rendkívül megszorító szabályozás nem egyeztethető össze a 2. pontban bemutatott és Magyarország által is ratifikált nemzetközi egyezményekkel.[[20]](#footnote-20) Másrészt, a szabályozás e korlátozó szemlélete sem érvényesül következetesen. Így különösen, míg a közigazgatásban főszabály szerint nem köthető kollektív szerződés, a közigazgatási szervnél munkaviszonyban foglalkoztatott közigazgatási munkavállalónál ez a jog adott. Az ügyészség esetében – az igazságszolgáltatás többi jogállásához hasonlóan – nincs kollektív alku, ám a legfőbb ügyész jogosult egy ahhoz hasonló szabályzat kiadására, „az érintett munkavállalói érdekképviseleti szervezetekkel egyetértésben”.

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

*1. táblázat: Kollektív alku a magyar közszférában (saját szerkesztés)*

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

Előre kell bocsátani, hogy még egy radikális szabályozási fordulat mellett sem biztos, hogy rövidtávon mérhetően nőne a kollektív szerződéses lefedettség a magyar közszférában. Kétséges ugyanis, hány állami munkáltatónál lenne a megállapodás megkötésére jogosult szakszervezet.[[21]](#footnote-21) A közszféra szervezettségi mutatóiról kevés adatunk van. Kivételt képez a közalkalmazotti reprezentativitás megállapításának kötelezettsége folytán a közalkalmazotti terület. Az Országos Reprezentativitást Megállapító Bizottság 2022. évi jelentésből[[22]](#footnote-22) tudjuk, hogy a bejelentett közalkalmazott szakszervezeti tagok száma mindössze 13.512 fő, ami 5,1%-os szervezettséget jelent.[[23]](#footnote-23) Ugyanakkor az alacsony szervezettség álláspontunk szerint a „tyúk vagy a tojás” problémáját veti fel. Aligha várható ugyanis magas szervezettség olyan munkáltatóknál, ahol a legfontosabb érdekképviseleti jogosultság, a kollektív alku gyakorlását jogszabály kizárja. A jelenlegi korlátozások feloldása azonban hosszabb távon a szakszervezetek szervezkedési hatékonyságát is előmozdíthatja.

*3.1. Közszolgáltatások*

A közszolgáltatást nyújtó, közhatalmat nem gyakorló, más törvény hatálya alá nem tartozó költségvetési szerv munkáltatókra korábban egységesen a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) volt irányadó, mára ez a jogszabály lényegében csak a szociális szférára és a nem modellváltó felsőoktatási intézményekre alkalmazandó. A többi hajdani közalkalmazotti terület 2019-től kezdődően vagy külön jogszabály hatálya alá került (köznevelés, közegészségügy), vagy ma már a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) irányadó rájuk (szakképzés, kulturális szféra, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, alapítványi fenntartású egyetemek).[[24]](#footnote-24) A korábbi közalkalmazotti szféra felaprózódásával ez a terület a kollektív alku szempontjából is rendkívül eltérő szabályok alá esik.

* Az Mt. hatálya alá kerülő intézményekben az Mt. általános szabályai szerint folytatható kollektív alku. Ezekről ebből eredően az alábbiakban részletesen nem írunk.
* A Kjt. hatálya alatt maradó munkáltatók esetén a Kjt. speciális rendelkezéseket ír elő a kollektív szerződésekre.
* A külön törvény alá kerülő köznevelés esetén a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény (a továbbiakban: Péptv.) tartalmaz az Mt.-hez hasonló, de annál némileg korlátozóbb szabályokat.
* A közegészségügyben az egészségügyi szolgálat jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) hatálya alatt nem lehet kollektív szerződést kötni.

A Kjt. hatálya alatt köthető kollektív szerződés – az Mt.-ben meghatározott feltételekkel –, ám a kollektív szerződés szabályozási tárgyköre jelentősen szűkebb, mint a munkaviszonyban. Így a kollektív szerződés a Kjt.-től és végrehajtási rendeleteitől csak akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok kifejezett felhatalmazást adnak.[[25]](#footnote-25) Első ránézésre az Mt. szabályaitól ugyanúgy megengedett az eltérés, mint a munkaviszonyban, ám ezt a Kjt. kiegészíti azzal a megkötéssel, hogy a kollektív szerződés az Mt. adott fejezetétől nem térhet el, ha a Kjt. az eltérő megállapodásra vonatkozó Mt.-beli rendelkezés alkalmazását kizárja.[[26]](#footnote-26) Márpedig ilyen kizáró szabályt szinte minden fejezet kapcsán találunk. Például a munka díjazására vonatkozó rendelkezéseknél nincs eltérési lehetőség, mivel a kógens és relatív diszpozitív szabályokat felsoroló Mt. 165. § a Kjt. 80. § (1) bekezdése alapján nem alkalmazandó.[[27]](#footnote-27) Ez összességében azt jelenti, hogy a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál az Mt. mindössze két fejezetétől lehet eltérni a kollektív szerződésben: a munkáltató személyében bekövetkező változás, illetve a munka- és pihenőidő fejezetek esetén. Minden más fejezet teljes egészében eltérést nem engedő (kógens). Ez a rendszer jelentősen szűkíti a felek mozgásterét, hiszen nincs mód az Mt.-től való bármiféle eltérésre olyan stratégiai fontosságú területeken, mint a jogviszony megszüntetése, vagy a díjazás. Ezek alól csak az a néhány rendelkezés kivétel, ahol maga a Kjt. teszi lehetővé az eltérést. A javaslatunk a kollektív alku tárgykörének jelentős bővítése, azzal, hogy ahol ez költségvetési szempontból érzékeny lehet, ott a törvény az Mt.-hez képest ennek szigorúbb határokat szabhatna.

A köznevelésre 2024. január 1-jétől hatályos szabályozás lényegében az Mt.-vel azonosan rendezi a kollektív szerződésekre vonatkozó szabályokat.[[28]](#footnote-28) Fontos kivétel azonban, hogy a köznevelési foglalkoztatotti jogviszony vonatkozásában a törvényi és rendeleti szintű szabályozás elsődlegessége érvényesül, így a kollektív szerződés a Péptv. és a felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól csak akkor térhet el, ha erre e jogszabályok felhatalmazást adnak. A köznevelés területén létesített munkaviszonyra vonatkozóan pedig az Mt.-től az ott meghatározottak szerint lehet, a II–III. és V. Fejezetben foglaltaktól viszont nem lehet eltérni.[[29]](#footnote-29) Ez a megoldás tehát a köznevelési foglalkoztatási jogviszony esetén a Kjt.-hez képest korlátozottabb mozgásteret ad a kollektív alkunak (hiszen az Mt.-től, mivel nem általánosan alkalmazandó háttérszabály, itt egyáltalán nem lehet eltérni), a köznevelésben munkaviszonyban dolgozók esetében pedig szintén szűkebb a szabályozási tárgykör, mint az Mt. esetében. A szabályozást a Kjt. hatálya alatti kollektív alkuval egyezően javasolt kialakítani.

A fentieken túl további korlátozást jelent, hogy a közegészségügyben 2021. január 1-jétől nem köthető kollektív szerződés, az ekkor hatályos kollektív szerződések pedig – a törvény erejénél fogva – hatályon kívül kerültek.[[30]](#footnote-30) A 2. pontban kifejtettek alapján, ez a kategorikus tilalom, illetve nyers beavatkozás a már megkötött kollektív szerződésekbe ellentétes a kollektív alku jogával, amit az ILO Szervezkedési Szabadság Bizottsága meg is állapított 3399. számú döntésében (2022). A közegészségügy nem minősül ugyanis a közszolgálat olyan területének, ahol a Magyarország által ratifikált ILO Egyezmények alapján mód lenne a kollektív alku jogának korlátozására, nemhogy kizárására.[[31]](#footnote-31) Hozzátehetjük, ez a rendelkezés az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdését is sérti, hiszen aligha lehet a kollektív alku, mint alkotmányos jog szükséges és arányos korlátozásának tekinteni a minden munkavállalóra kiterjedő teljes tilalmat. Ezen a ponton álláspontunk szerint a jogalkotás vitathatatlan lépéskényszerben van: mielőbb fel kell oldani az alapjogi kollíziót, és visszavezetni a kollektív szerződés jogintézményét az egészségügybe.

*3.2. Közigazgatás*

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

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

Ugyanakkor fenn kell tartani a közszolgálatra vonatkozó szabályozás kógens jellegét, azaz a kollektív szerződés csak kifejezett felhatalmazás esetén térhetne el a jogszabálytól. Ilyen felhatalmazás azonban számos esetben megadható volna. Hangsúlyozzuk, hogy hatályos közszolgálati jogunk jelenleg sem felel meg a kógens szabályozástól elvárható kiszámíthatóság, átláthatóság követelményének, mivel a szabályozás szinte parttalan munkáltatói hatalmat biztosít. Elegendő ehelyütt röviden utalni arra, hogy a munkáltató a kinevezés egyoldalú módosításával lényegében bármely munkafeltételt saját igényei szerint, indokolás nélkül alakíthat (pl. a munkakör vagy álláshely, a munkavégzés helye, a munkaidő mértéke, a jogviszony határozott vagy határozatlan jellege, a beosztás vezetői vagy nem vezetői jellege, vagy az illetmény mértéke).[[32]](#footnote-32) Utóbbi kapcsán, az újabb közszolgálati törvényeink olyan „sávos” illetményrendszert vezettek be, amely az illetményt csak alsó- és felső határokkal rögzíti, de amely (meglehetősen tág) keretek között a munkáltató egyoldalúan dönt az illetmény mértékéről.[[33]](#footnote-33)

Álláspontunk szerint a kollektív szerződések fontos szerepet játszanának abban, hogy a jelenleg a munkáltató szinte korlátlan döntési szabadságára bízott kérdések átláthatóbbak, kiszámíthatóbbak legyenek, mint például az illetmény pontos meghatározása, a kinevezés munkáltatói módosításának lehetséges esetei, vagy az, mikor kell egy kötelezettségszegést fegyelmi eljárásban kivizsgálni, és mikor lehet anélkül is egyéb szankcióval élni (pl. felmentéssel, a kinevezés hátrányos egyoldalú módosításával). Mindez a jelenlegi rendszerhez képest azt a döntő különbséget hozná, hogy a tág jogszabályi keretek között nem a munkáltató dönthetne egyoldalúan a foglalkoztatási kérdésekről, hanem a tisztviselői oldallal közösen, kollektív szerződésben.

*3.3. Fegyveres szervek, rendvédelem*

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

A szabályozás felülvizsgálatát ezúttal is az ILO követelményeinek való megfelelés felől érdemes elkezdeni. Miközben 2019 óta a magyar jogban is külön jogállás alá esnek a honvédelmi és rendvédelmi igazgatási (civil) alkalmazottak,[[34]](#footnote-34) a szabályozás az ő esetükben sem biztosítja a kollektív alku jogát. Ez nem felel meg az ILO joggyakorlatának, és a hazai szabályozás koherenciája céljából is szükséges lenne a kollektív szerződéskötés lehetőségét bevezetni valamennyi civil alkalmazott esetén.

*3.4. Igazságszolgáltatás*

Az ILO nem követeli meg a kollektív alku jogának biztosítását a bíróságok esetén.[[35]](#footnote-35) A kivételek szűk értelmezése alapján ez esetben is megfontolandó, hogy a tilalom ne terjedjen ki a bírónak vagy ügyésznek nem tekintendő egyéb igazságügyi alkalmazottakra (pl. fogalmazók, leírók, tanácsadók, funkcionális területen alkalmazottak).

Sajátos megoldással él a szabályozás az ügyészek esetén. Eszerint, az Mt.-ből, mint háttérjogszabályból a kollektív szerződésre vonatkozó szabályokat nem lehet alkalmazni, ám az ügyészségi alkalmazottak ügyészségi szolgálati viszonyával kapcsolatban a legfőbb ügyész – az érintett munkavállalói érdekképviseleti szervezetekkel egyetértésben – szabályokat állapíthat meg az olyan kérdésekben, amelyeket az ügyészi jogállási törvény nem szabályoz, és a munka törvénykönyve szerint a kollektív szerződés keretébe tartozhatnak. Azokban az esetekben, ahol az Mt. a kollektív szerződés keretébe tartozó kérdésben csak a munkavállaló javára enged eltérést, a legfőbb ügyész sem állapíthat meg az ügyészségi alkalmazottakra nézve hátrányosabb szabályokat.[[36]](#footnote-36) E felhatalmazás alapján született meg az ügyészségi alkalmazottak jogállásával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 4/2012. (I. 6.) LÜ utasítás, amelynek azonban csak három – kisebb jelentőségű – szabálya született „az érdekképviseletekkel egyetértésben”.[[37]](#footnote-37)

Álláspontunk szerint ez a kvázi-kollektív szerződés elhibázott koncepció. Miközben ugyanis a megállapodás a kollektív szerződésre emlékeztető körben térhet el a jogszabálytól, a megkötésére vonatkozóan semmilyen alkalmazandó szabály nincs. Így nem tudható, kik azok az érdekképviseleti szervek munkavállalói oldalon, akik e megállapodás megkötését kezdeményezhetik, vagy tárgyalási joggal bírnak, mi több, kik és milyen feltételek mellett jogosultak megköti azt. Miközben a 151. ILO Egyezmény 7. cikke elismeri a munkafeltételek meghatározásának a kollektív szerződéstől eltérő, alternatív módjait is, a vonatkozó 159. Ajánlás (1978) rámutat, hogy a vonatkozó eljárásokat nemzeti törvények vagy rendelkezések útján, vagy más megfelelő módon kell meghatározni.[[38]](#footnote-38) Mindez megfelelő átláthatóságot, a hátrányos megkülönböztetést kizáró szabályozást követel meg,[[39]](#footnote-39) aminek a hatályos magyar szabályozás nem felel meg.

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

*3.5. Köztulajdonban álló munkáltatók*

Tág értelemben a közszférához sorolhatók azok az egyébként az Mt. hatálya alá eső munkáltatók is, amelyek köztulajdonban állnak (pl. közműszolgáltatók, tömegközlekedési cégek, erőművek). Miközben ezekre a munkáltatókra az Mt. szabályait kell alkalmazni, a közpénzekkel való felelős gazdálkodás céljából speciális előírások alá is esnek. Egyrészt, e munkáltatók esetén több a kógens szabály, amelyektől a munkavállaló javára sem lehet eltérni megállapodásban. Ide tartoznak a felmondási idő és a végkielégítés szabályai, illetve a kollektív munkajogi rendelkezések.[[40]](#footnote-40) Másrészt, bizonyos munkáltatói jogköröket nem maga a munkáltató, hanem a tulajdonosi jogköröket gyakorló szerv gyakorolhat.[[41]](#footnote-41)

A szakirodalomban régóta vitatott, mennyiben indokolt a köztulajdonban álló munkáltatóknál a fentiek szerint korlátozni a kollektív alku tárgyköreit. Vitatható, mennyiben indokolható a közpénzekkel való átlátható és takarékos gazdálkodással az, hogy egyes kógens szabályok nem csak a vezetőkre, hanem minden munkavállalóra alkalmazandók, illetve, hogy a szakszervezet vagy az üzemi tanács jogai sem bővíthetők a törvényhez képest.[[42]](#footnote-42)

Módosítást két tekintetben javaslunk. Egyrészt, semmi indokát nem látjuk, hogy a köztulajdonban álló munkáltató esetében miért nem lehet eltérni az Mt. kollektív munkajogi fejezeteitől. Ez lényegében kiüresíti a kollektív szerződések kötelmi részét ezeknél a munkáltatóknál, miközben a felek közötti szorosabb együttműködés mindkét fél érdeke. Ezért ezt a tilalmat fel kell oldani, és a kollektív szerződésben való eltérést az általános szabályok szerint biztosítani. Másrészt, az egyéni munkaviszonyt érintő korlátozásokat csak a vezető állású munkavállalók vonatkozásában célszerű fenntartani, hiszen aligha sérül a közvagyon védelme, ha a munkáltató és a szakszervezet megállapodása a többi munkavállalónak biztosít a törvényhez képest kedvezőbb jogokat. Ha ez a finanszírozás oldaláról nehézséget jelentene, a munkáltató nyilván elutasíthatja a megállapodás megkötését, a vezetőkre pedig egyébként sem terjed ki a kollektív szerződés hatálya.[[43]](#footnote-43)

**4. Összefoglalás**

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

E megfontolásoktól függetlenül is leszögezhető azonban, hogy a kollektív alku jogának kizárása, illetve a közszolgálatások, köztulajdonban álló munkáltatók esetén annak jelentős korlátozása azt jelenti, hogy ezekben a szektorokban a munkáltatói oldal is elveszíti a kollektív alkuhoz kötődő előnyöket. A kollektív alku nem egy szükséges rossz, amit nemzetközi kötelezettségekből eredően kell biztosítani, hanem egy olyan szabályozási eszköz, amelynek előnyeit hiba kiaknázatlanul hagyni a közszférában. A munkafeltételek javítása, a helyi (ágazati) igényekre reagáló, gyors szabályozás érdekében a kollektív alku jelenlegi korlátozását a nemzetközi jogi aggályoktól függetlenül is indokolt feloldani a közszférában.

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

1. Első lépésként meg kell szüntetni a kollektív alku tilalmát azokban az ágazatokban, ahol ezt semmi nem indokolja. A kollektív szerződések kizárását egyedül a fegyveres és rendvédelmi szervek, illetve a bírói kar esetében tartjuk fenntarthatónak. A közigazgatásban, a fegyveres és rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott civil alkalmazottak és az egyéb igazságügyi alkalmazottak esetén a kollektív alku joga kizárható a „magas beosztású” munkavállalók esetén. A közszolgálatások és köztulajdonban álló munkáltatóknál a vezetőkre szintén nem terjedne ki a kollektív szerződés hatálya. Minden más területen a kollektív alku lehetővé tételét javasoljuk.

2. Jelenleg azokban az ágazatokban sincs eltérő szabályozás a kollektív szerződéskötési jog feltételeire, ahol megengedett a kollektív alku. Ezt célszerű megőrizni, és a közszférában is az Mt. megoldását alapul véve 10%-os szervezettséghez kötni a szakszervezet kollektív szerződéskötési jogát. Amennyiben ezen a jogalkotó – javaslataink alapján – változtat, azt át kell vezetni a közszféra jogállási törvényein is.

3. A kollektív szerződés szintje vonatkozásában, centralizált tárgyalásokat és megállapodást javaslunk minden olyan területen, ahol az állami szervek szigorú hierarchikus rendben, közös humánpolitikai keretek mellett működnek, és ahol az egyes szervek nem élveznek érdemi anyagi önállóságot. Így célszerű országos szinten, a teljes szervezettrendszerre kiterjedően megnyitni a kollektív alkut a kormánynak alárendelt közigazgatás, a fegyveres és rendvédelmi szervek civil alkalmazottai, az ügyészi szervezet és az egyéb igazságügyi alkalmazottak vonatkozásában. Az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél és az önkormányzati igazgatásnál – tekintettel a munkáltatók relatív önállóságára – a decentralizált, helyi szintű alkut szükséges biztosítani.[[44]](#footnote-44) A közszolgáltatások és a köztulajdonban álló munkáltatók esetén megvalósíthatónak látjuk a klasszikus többszintű kollektív alkut, ahol a munkahelyi szintű megállapodások mellett célszerű megadni az esélyt az ágazati megállapodásokra is.

4. A kollektív alku tárgykörei kapcsán – tekintettel a közszféra 1. pontban kifejtett sajátosságaira – főszabály szerint nem az általános diszpozitivitást javasoljuk, hanem azt, hogy a kollektív megállapodások megkötésére a jogi szabályozás kógens jellege mellett kerülhetne sor.[[45]](#footnote-45) Az egyes jogállási törvényekben külön-külön kellene meghatározni, hogy melyek azok a szabályok, amelyektől a kollektív szerződés eltérhet, hasonlóan a Kjt. jelenleg hatályos megoldásához. Ugyanakkor a Kjt. rendszeréhez képest bátrabb megközelítést javaslunk. A kollektív alku terepet kaphatna minden olyan kérdés tekintetében, amit a jogszabály jelenleg a munkáltató egyoldalú mérlegelésére bíz, különösen a „sávos illetményrendszerek” pontosabb besorolási szempontjai kidolgozásánál. Célszerű lehet emellett a fegyelmi felelősség, a teljesítményértékelés, vagy az adható juttatások kapcsán is teret adni a kollektív szerződéseknek.

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

*2. táblázat: Javaslatok a kollektív alku átalakítására a közszférában*

1. Az összehasonlításhoz részletesen lásd: Kun Attila – Petrovics Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: Hazafi Zoltán (szerk.): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Clyde Summers: Public Sector Bargaining: A Different Animal. University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law, 2003/3., 442–443. [↑](#footnote-ref-2)
3. Daniel Chigudu: Collective bargaining: An analysis of hurdles and applicability in the public sector. Journal of Governance and Regulation, 2015/1., 171. [↑](#footnote-ref-3)
4. Horváth István: „Diagnózis és terápia.” Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre. Phd értekezés, Budapest, 2006, 262. [↑](#footnote-ref-4)
5. Alexander De Becker: Collective bargaining in the public sector: different models in a distinct international framework. Beryl ter Haar és Attila Kun (szerk.): EU Collective Labour Law. Edward Elgar, 2021, 300. [↑](#footnote-ref-5)
6. Horváth 2006, 99. [↑](#footnote-ref-6)
7. Summers, 443. [↑](#footnote-ref-7)
8. ILO, 2019, 23. [↑](#footnote-ref-8)
9. https://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm [↑](#footnote-ref-9)
10. 87. sz. Egyezmény (1948) 9. cikk (1) bek.; 98. sz. Egyezmény (1949) 5. cikk (1) bek.; 151. sz. Egyezmény (1978) 1. cikk (3) bek.; 154. sz. Egyezmény (1981) 1. cikk (2) bek. [↑](#footnote-ref-10)
11. 98. sz. Egyezmény (1949) 6. cikk; 154. sz. Egyezmény (1981) 1. cikk (3) bek. [↑](#footnote-ref-11)
12. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, sixth edition, 2018. (a továbbiakban: Compilation) 1239. és 1241. bek. [↑](#footnote-ref-12)
13. Compilation 1270. és 1269. bek. [↑](#footnote-ref-13)
14. International Labour Office (ILO): The Scope of Collective Bargaining in Public Administration. SECTOR working paper No. 329 , Sectoral Policies Department, Geneva, 2019, 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. ILO 2019, 12. [↑](#footnote-ref-15)
16. 151. sz. Egyezmény (1978) 1. cikk (2) bek. [↑](#footnote-ref-16)
17. ILO 2019, 13. [↑](#footnote-ref-17)
18. European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland, Complaint No. 83/2012, para. 176. Karin Lukas: The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary. Edward Elgar, 2021, 6.16–6.17. https://www.elgaronline.com/monobook-oa/book/9781789903645/9781789903645.xml [↑](#footnote-ref-18)
19. International Labour Office: Collective bargaining in the public service in the European Union. Working paper (WP 309), Geneva, 2015, 1–2., 24. [↑](#footnote-ref-19)
20. 2000. évi LII. törvény az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülésszakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2000. évi LV. törvény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülésszakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2000. évi LXXIII. törvény a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülésszakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2000. évi LXXIV. törvény a kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülésszakán elfogadott 154. számú Egyezmény kihirdetéséről; 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről. [↑](#footnote-ref-20)
21. Hasonlóan ahhoz, hogy a versenyszférában sem hozta magával a kollektív szerződések bővülését a 2012-ben bevezetett, a korábbihoz képest jóval liberálisabb rendszer. Vö. Kun–Petrovics 2014, 28. [↑](#footnote-ref-21)
22. http://mkir.gov.hu/tag2022/tag2022\_tablazatok.php [↑](#footnote-ref-22)
23. Berki Erzsébet: Kollektív szerződések Magyarországon (2012-2023). In: Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: A kollektív szerződéses lefedettség csökkenése Magyarországon 2012-2023. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest, 2023, 8. [↑](#footnote-ref-23)
24. Horváth István – Kártyás Gábor: Látlelet: Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. Munkajog, 2021/1., 1 –3. [↑](#footnote-ref-24)
25. Kjt. 13. § a) pont. [↑](#footnote-ref-25)
26. Kjt. 13. § b–c) pont. [↑](#footnote-ref-26)
27. Bérces Kamilla – Kártyás Gábor – Kovács Szabolcs – Takács Gábor: *Kommentár a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényhez.* Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 75–77. [↑](#footnote-ref-27)
28. Meg kell jegyezni, hogy a jogalkotó egyelőre nem módosította a Péptv.-t a 22/2023. (X. 4.) AB határozatnak megfelelően, noha az abban foglaltak alapján világos, hogy e törvény hatálya alatt is jogosult módosítani és felmondani a kollektív szerződést az a szakszervezet, amely a kollektív szerződés megkötése után válik reprezentatívvá. Vö. Péptv. 149. § (9) bek. [↑](#footnote-ref-28)
29. Péptv. 150. § (2) bek. [↑](#footnote-ref-29)
30. Eszjtv. 15. § (10) bekezdés és az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet 6. §. [↑](#footnote-ref-30)
31. Részletesen lásd: Kártyás Gábor: Severe Restrictions on Hungarian Public Health-Care Workers’ Collective Rights Violate ilo Principles. *International Labor Rights Case Law*. 2022/2. [↑](#footnote-ref-31)
32. Lásd a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 89. §; némileg szűkebb ez a jogosultság a másik két törvényben: 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról (a továbbiakban: Küt.) 29. §; 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 48. §. [↑](#footnote-ref-32)
33. Lásd Kit. 1. melléklet, Küt. 1. és 2. melléklet. [↑](#footnote-ref-33)
34. 2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról; 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról XXVIII/A. fejezet (a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonya). [↑](#footnote-ref-34)
35. ILO 2019, 7–8. [↑](#footnote-ref-35)
36. 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 153. § (2) bek. b) pont, 157. §. [↑](#footnote-ref-36)
37. Az átirányítás éves időtartama (11. §), az osztott munkaidő alkalmazhatósága [17. § (2) bek.] és a munkaidő-beosztás közlésének határideje gépkocsivezetők esetén [28. § (4) bek.]. [↑](#footnote-ref-37)
38. 159. sz. ILO Ajánlás a közalkalmazottak foglalkoztatási feltételeinek megállapítására vonatkozó eljárásokról 2. cikk (2) bek. [↑](#footnote-ref-38)
39. ILO 2019, 16. [↑](#footnote-ref-39)
40. Mt. 205–206. §. [↑](#footnote-ref-40)
41. Mt. 204 –207. §. [↑](#footnote-ref-41)
42. Trenyisán Máté: Szabályozási dilemmák a kollektív szerződéssel kapcsolatban. In: Horváth István (szerk.): *Tisztelgés: ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára*, Budapest, Eötvös, 2015, 445–447. [↑](#footnote-ref-42)
43. Mt. 209. § (3) bek. [↑](#footnote-ref-43)
44. Hasonló álláspontot képvisel: Horváth 2006, 263–265. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ezzel egyezően: Horváth 2006, 267. [↑](#footnote-ref-45)