

**DR. MÉLYPATAKI GÁBOR PHD**

EGYETEMI TANÁRSEGÉD

MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

AGRÁRJOGI ÉS MUNKAJOGI TANSZÉK



# A szakszervezetek szerepe és lehetősége a közszolgálatban<sup>1</sup>

## 1. Bevezetés

A szakszervezetek elsődleges terepe a munkaügyi kapcsolatok és a munkaügyi érdekképviselet területe. A szakszervezetek szerepének meghatározása elsősorban függ az általuk kifejtett tevékenységtől, és cselekedeteiknek a hatásától. Ez a hatás ugyanolyan erővel bír a gazdasági munkajogban és ugyanolyan hatással a közszolgálati szektorban is. A szakszervezetek feladatai mind a magán szektorban, mind a közszektorban ugyanazok. Az azonos feladatok ellenére azonban más és más mozgástérrel rendelkeznek az egyes területeken. Érezhető tendencia, hogy a munkaügyi kapcsolatok lehetősége és ezzel együtt a szakszervezetek mozgástere is szűkül minél inkább közelítünk a munkajogviszonyoktól a közszolgálati és a hivatásos jogviszonyok felé. A mozgástér szűkülése pedig jelentős mértékben befolyásolja a szakszervezetek cselekvési szabadságát és hatékonyságát és talán motiválja a kreativitásukat is.

A szakszervezetek legfőbb feladata a munkavállalók jólétének az előmozdítása. Egyrészt ez az elsődleges feladata, másrészt pedig a jelen esetben a munkavállaló a lehető legszélesebben értelmezett kategória. Ez két szempontból is igaz. Egyrészt azért mert a munkavállaló alatt jelen esetben értjük a munkaviszonnyal egy tekintet alá eső viszonyokban munkát végző személyek összességét. Másrészt a szakszervezetek tevékenysége indirekt, a kollektív szerződéssel pedig direkt módon is kihat azon munkavállalókra is, akik nem tagjai a szakszervezetnek. Valamilyen módon minden munkavállalónak van kapcsolata a szakszervezetekkel, legfeljebb nem tud róla. Azt is hozzá kell tenni, hogy a szakszervezetek kívüli munkavállalók esetében csakis a jóléti elv mentén van kapcsolata. A jóléti elv jelenti azt, hogy a nem szakszervezeti tag munkavállalóra a kollektív szerződésből azokat az elemeket kell alkalmazni, mely az egyéni munkaszerződésénél kedvezőbb a számára.

A szakszervezetek egy kiterjedt érdekképviseleti feladatkörrel rendelkeznek. Ez azonban nem mindig volt így. Érdekessé módon a történelmi fejlődése során átesett a tiltott, a túrt, a támogatott kategóriákon. A mai korszak pedig a szakszervezetek részére az újra pozicionálás időszaka kellene, hogy legyen. Nagyon sok szervezet keresi a helyét a mai átalakult rendszerben. Véleményem szerint sokszor nem találják a megfelelő utat. Sok szervezet pedig folyamatosan veszíti el a tagságát. Sok szervezet nem tudja, vagy nem is meri újra pozicionálni magát. A megváltozott munkajogi és foglalkoztatási viszonyok nem kedveznek a magyar társadalmi és jogi kultúrában a szakszervezeti mozgalmaknak. Ennek az egyik oka, hogy nem tudják lekövetni sok esetben a foglalkoztatási jogviszonyok, és az ezekhez kapcsolódó társadalmi élethelyzetek alakulását. A második ok, hogy a szakszervezetek jogi lehetőségei is szűkültek. A harmadik tényező pedig a taglétszámok folyamatos csökkenése. Ezt két dolog eredményezi. Az egyik, hogy sok szakszervezet van, ezért a tagság és az erő is szétaprózódik. A másik pedig a munkavállalók és egyáltalán az új generációk hozzáállása a szakszervezetekhez. Pontos adatok ugyan csak a közszolgálatban működő szakszervezeteknél vannak, de a szakszervezeti taglétszám folyamatos csökkenése figyelhető meg kellő utánpótlás nélkül. A szakszervezeti mozgalmak, nem tudják sokszor megszólítani a fiatalokat és a pályakezdőket, sőt sokuk számára láthatatlanok is. A létszám folyamatos csökkenésével pont az a bázis fogy el, akinek az érdekeit képviselné.

A fent felsorolt problémák egyaránt jelentkeznek a gazdasági szférában és a közszolgálati szektorban. Ebben a tanulmányban első sorban a felsorolt problémáknak a közszolgálati vetületeit fogom vizsgálni. Természetesen a szakszervezetek szerepe nem bontható meg szélesen az egyes szektorok mentén, mert vannak olyan szakszervezetek, melyek több különböző jogállású munkavállalót is a tagjaik között tudnak. Ezért a tanulmány további részében elvégzek egy általános elemzést a szakszervezetekre vonatkozóan, melyet a későbbiekben leszűkíték a közszolgálati szektorra. A szűkítés egyik módszere saját kutatási eredmények felhasználása, mely egy kérdőíves felmérésen alapszik.

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

## 2. A szakszervezetek funkciói és szerepe általánosságban

A szakszervezetek szerepe kezdetektől fogva az érdekképviselet. A szakszervezetek előképei a a céhekbe belépni kívánó legények érdekképviseletét látták el.<sup>2</sup> A kezdeti szakaszokban is egy, a tagok érdekeit védő szervezeti típusként jött létre. Fő vonalaiban ez nem is változott. Ezt bizonyítja a szakszervezetnek a Munka Törvénykönyvében (Mt.) meghatározott törvényi definíciója is, mely szerint a szakszervezet a munkavállalók minden olyan szervezete, amelynek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése. Ez a fő célkitűzés a szakszervezeti mozgalmak egyik alaptétele, amelynek érvényesítése hatékonyság szempontjából korszakonként változó. Teljesen másképp valósul meg a szerződéses liberalizmus korszakában<sup>3</sup> és teljesen másként a már túrt időszakokban, amikor az államszocializmus saját érdekeire tekintettel politikai tartalommal töltötte meg a jogintézményt.<sup>4</sup> Az érdekképviseleti szerep betöltésének hatékonysága azonban nem csak a korábbi korok kérdése, hanem a jelen és a jövő kérdése is. A hatékonyság ugyanis kihatással van egy szakszervezeti közösség megtartó erejére.<sup>5</sup>

A szakszervezetek szerepének egyik legjelentősebb változása az 1992-es Munka Törvénykönyve megjelenésével történt. Az új államszervezetben elvesztette azt a politikai funkcióját, melyet korábban betöltött. Így az öt éves tervek kiszolgálójából tényleges érdekvédelmi feladatok ellátásával foglalkozó szervezet lett. A rendszerváltozással kibővült az egyesülési szabadság és ezzel a szakszervezetek szabad létrehozásának a lehetősége is megjelent.<sup>6</sup> A szakszervezetek megjelentek a gazdasági szektorban és a közszolgálatban is.

Az egyesülési jog kiteljesedése egyrésztől pozitív hatásként jelentkezett, másrészt pedig negatív hatásként. Egyre-másra jelentek meg az új és újabb szakszervezetek, melyek egyrészt hoztak egy egészséges versenyhelyzetet, másrészt pedig eredményezte napjainkra a megmaradt tagság szétaprózódását. Előfordul, hogy egy munkahelyi kollektíván belül ugyanazon szakma képviselői különböző szakszervezetek tagjai. Ez önmagában nem jelentene problémát. Az azonban már sokkal inkább, hogy az egyes szakszervezetek, akár ugyanazon szakmát képviselve is, másképp látják megvalósíthatónak a munkavállalók gazdasági és egyéb érdekeinek az előmozdítását. Az eltérő látásmódok pedig képesek széttagolni egy eleddig egységesnek nevezhető munkavállalói réteget. Ez pedig kihat a szakszervezetek szerepére és hatékonyságára.

<sup>2</sup> LUX JUDIT: *A magyarországi szakszervezetek történetéből*, Friedrich Ebert Alapítvány, Budapest, 2008, 9. old.

<sup>3</sup> KENDERES GYÖRGY: *A szakszervezeti jogok elemző bemutatása magyar és nemzetközi vonatkozásban*, In: Miskolci Jogi Szemle 2017/2. klsz., 256. old

<sup>4</sup> HORVÁTH ISTVÁN: *Munkaiügyi kapcsolatok – szabályozási kérdések egykor és manapság*, In: Miskolci Jogi Szemle 2017/2, 205. old.

<sup>5</sup> A taglétszámok szerepéről lásd részletesebben: SZABÓ IMRE SZILÁRD: *Bizalom hiányában – A szakszervezeti taglétszám jelentősége a magyar munkajogi szabályozásban*, In: Pécsi Munkajogi Közlemények 2016/2, 7–29. old.

<sup>6</sup> BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA – KISS GYÖRGY: *Kommentár a Munka Törvénykönyvéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017, 716. old.

A szakszervezeti jogosítványok gyakorlása jelentősen összefügg a szakszervezet súlyával. Csak a megfelelő erőt képviselő szakszervezet képes a munkavállalók érdekeit is előmozdítani. Ezért is szükséges vizsgálni, hogy hogyan is alakult át a reprezentativitás.<sup>7</sup> A korábbi szabályokat egységesen szektorsemlegesen egy 10%-os küszöb váltotta fel. Ez elsősorban a munkaviszonyokban és a közalkalmazotti jogviszonyokban realizálódott, ahol a kollektív szerződés megkötéséhez elengedhetetlen a reprezentativitás mérése. A tisztviselői jogviszonyok vonatkozásában a reprezentativitási szabálynak nincs olyan nagy jelentősége, mivel ebben a szférában nincs lehetőség kollektív szerződés megkötésére.

Ha a jogszabályi feltételeket nézzük, akkor a jogszabály nem tesz és nem tehet különbséget a reprezentatív szakszervezet és nem reprezentatív szakszervezet között a szakszervezeti jogosítványok gyakorlásában.<sup>8</sup> Az egyenlőbánásmód megilleti mindegyik szervezetet. Az más kérdés, hogy vannak olyan jogszabályi rendelkezések, melyek egyes jogok gyakorlását kizárólag a reprezentatív szakszervezetekhez rendeli.<sup>9</sup>

## 3. A szakszervezetek létrehozásának és működésének a feltételei a közszolgálatban

Ahhoz, hogy a szakszervezeteknek a közszolgálatban betöltött szerepével tisztában legyünk, a fenti általános jellemzőkön túl vizsgálnunk szükséges a közszolgálat terjedelmét és a munkaiügyi kapcsolatok természetét is. A legfontosabb azonban a kettőnek az egymásra vonatkozó hatása. Ezt azért is szükséges kiemelni, mert nem teljesen magától értetődő, hogy a közszolgálati alkalmazottak élhetnek a munkaiügyi kapcsolatokkal összefüggő jogintézményekkel. A közszolgálati jog természete jelentős mértékben függ az adott állam foglalkoztatási rendszerétől. Vannak olyan országok, melyek közjogi alapon gondolják el a közszolgálatot, és vannak, amelyek munkajogi alapon. Ennek megfelelően egyes államokban nincs vagy jelentősen szűk a munkaiügyi kapcsolatok alkalmazása a közszolgálatban, máshol pedig a munkavállalókéval azonos lehetőségekről beszélünk.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Részletesebben: PRUGBERGER TAMÁS – NÁDAS GYÖRGY: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, Wolters Kluwer, Budapest, 2015, 129–133. old.

<sup>8</sup> A szakszervezeti jogok gyakorlásáról lásd részletesebben: KENDERES i.m. 256–266. old.

<sup>9</sup> Tipikusan ilyen jogosítvány a kollektív szerződés megkötésének a joga. Lásd részletesebben: SZABÓ IMRE SZILÁRD: *A kollektív szerződések szerepe a megújult munkajogi szabályozásban*, In: Magyar Munkajog 2015/1, 13–39. pp; VALLASEK MAGDOLNA: *A kollektív szerződés intézménye a román munkajogban*, In: Miskolci Jogi Szemle, 2017/2. klsz., 653–662. old.; PRUGBERGER TAMÁS – TÓTH HILDA: *Lehet-e visszamenőleges hatályú a kollektív szerződés és az üzemi megállapodás?* In: Munkaiügyi Szemle, 2001/3, 44–45. old.; JAKAB NÓRA – PRUGBERGER TAMÁS: *A kollektív munkajog európai uniós szokásjogi és tételes jogi normái*. In: PRUGBERGER TAMÁS – JAKAB NÓRA (SZERK.) – ZACCARIA MÁRTON LEÓ: *Az európai munkajog vázlat*, Lícium-Art Könyvkiadó, Debrecen 2016, 121–137. old.

<sup>10</sup> MÉLYPATAKI GÁBOR: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*, PhD értekezés, Miskolc, 2016, HAZAFI ZOLTÁN: *Egységes és stabil közszolgálat*, in: Új Magyar Közigazgatás 2010/3, 17–27. old. HORVÁTH ISTVÁN: lásd 4. számú jegyzet.

A közszolgálatot jellemző változások nagyon jól érzékeltehetőek a magyar jog fejlődésén. Az előző század eleji közjogi szemlélettől, a teljes munkajogi megközelítésen át az újabb közjogias megközelítésig. Ez a tendencia nemzetközi és magyar szinten is összefügg a zárt és a nyílt rendszerek hatásaival, illetve a kollektív joggyakorlásnak és a hatalom viszonyának kapcsolatával.

Ha a magyar példát emeljük ki, a korabeli közszolgálatról a korabeli jogtudósok a közigazgatási jogviszonyok részeként gondolkodtak.<sup>11</sup> Ez a fejlődési ív tört meg az államszocialista korszak megjelenésével.<sup>12</sup> Az államszocialista korszak generális munka alapú szemlélete és a szakszervezet politikai funkciói voltak a meghatározóak. A rendszerváltozás után azonban maradt a munkajogi szemlélet, de kevesebb politikai töltettel. A politikai töltet azonban napjainkra egyre inkább növekszik a közszolgálatnak a munkajogi szabályoktól való elszeparálásával párhuzamosan. Az alábbi táblázatban a közszolgálat legszélesebb értelmezését vázoltam fel. A táblázat kapcsán elmondható, hogy minél inkább haladunk a szigorúbban szabályozott szol-

### 3. 1. A nemzetközi jogforrások hatása a magyar jogra

Az ILO 87. sz. Egyezménye az egyesülés és a szervezkedés szabadságával foglalkozó nemzetközi egyezmény. Ez az egyezmény egy általános minden szektorra kiterjedő nemzetközi jogforrás. Az általános hatálya alól annyi kivételt engedélyez, amennyiben a 9. cikk alapján az állam dönti el, hogy az egyezményben lefektetett biztosítékokat milyen mértékben alkalmazzák a fegyveres erőkre és a rendőrségre. Ebből adódóan az állami alkalmazottak többi körére az egyezményben meghatározott garanciákat érvényesíteni szükséges. Ezt erősíti meg az ILO 151. sz. Egyezménye is. Az ILO 1978-ban elfogadott 151. sz. Egyezménye kifejezetten a közzférában foglalkoztatottak kollektív jogaival foglalkozik. Ez az egyezmény Magyarországra nézve 1995. január hó 4. napján hatályba lépett, kihirdetése a 2000. évi LXXIII. törvénnyel történt meg. A 151. sz. Egyezmény alapvetően a szervezkedéshez való jogot, illetve a munkafeltételek meghatározásában való részvétel jogát biztosítja a

1. táblázat: A közszolgálat legszélesebb értelmezése<sup>13</sup>

Szolgálati típus	Köztulajdonban álló munkáltatónál végzett munka	Közalkalmazotti jogviszony	Tisztviselői jogviszonyok		Szolgálati jogviszonyok /Hivatásos	
			Kormánytisztviselői jogviszony	Állami tisztviselői jogviszony	rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya	honvédségi szolgálati jogviszony
Jogsabályi háttér	Mt.	Kjt.	Kttv.	Áttv.	Hszt.	Hjt.
Szervezettípus	Köztulajdonú vállalat	Közszolgáltatást nyújtó szerv	államigazgatási szervek, autonóm igazgatási szervek		rendvédelmi feladatokat ellátó szerv	honvédség

gálatípusok irányába annál kevesebb a szakszervezetek mozgásteret és a munkaügyi kapcsolatok érvényesítésének a lehetősége.

Azt azonban mindenképpen vizsgálni érdemes, hogy a munkaügyi kapcsolatoknak a közszolgálati jogviszonyokban való érvényesülése nem magától értetődő. Ez éppen abból a szemléletből ered, hogy a köz szolgálata olyan közjogi jogviszony, ami egyrészt nem alku tárgya, másrészt az államnak az egyéni és kollektív érdekeknél magasabb érdeke fűződik a sajátos szabályozás megvalósítására. Ennek a generális elvnek az áttörését jelentik némiképp az ILO azon egyezményei, melyek a közszolgálati alkalmazottak munkaügyi kapcsolataival is foglalkoznak. Az egyezmények között találunk általános munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő egyezményeket, mint az ILO 87. sz. Egyezménye és 154. sz. Egyezménye, vagy speciális az adott témára fókuszáló egyezményt, mint az ILO 151. sz. Egyezménye.

közzférában alkalmazottak részére. Ez az egyezmény a közszolgálatban dolgozóknak csak szűk körét veszi ki a hatálya alól: a katonákat és a rendőröket, valamint a politika-formálásban részt vevő és az irányítói feladatokat ellátó, valamint a különösen bizalmas feladatokat ellátó köztisztviselőket.

A következő nagyobb lépcső a Magyarország által szintén ratifikált 154. sz. Egyezmény. A 154. sz. Egyezmény a közzféra vonatkozásában kizárólag azt engedi meg, hogy a nemzetállam a közzféra alkalmazottaira nézve speciális szabályokat alkosson, de azt már nem teszi lehetővé, hogy a közzféra alkalmazottai számára kizárólag csak a konzultációs jogát biztosítsa. Ez az egyezmény már nem csak a konzultációs jogot, de bizonyos keretek között a kollektív megállapodásokhoz való jogot is biztosítja. Amíg a korábbi egyezmények arra biztosítottak jogot, hogy a tisztviselők szabadon gyakorolják az egysülési és konzultációs jogukat, itt már egy sokkal markánsabb jogositványt is a magukénak tudhatnak.

<sup>11</sup> TOMCSÁNYI MÓRIC: *A magyar közigazgatás alapintézményei*, Dialóg Campus, Budapest, 2017, 342. old.; EGYED ISTVÁN: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Dialóg Campus, Budapest, 2017, 164. o.

<sup>12</sup> GYÖRGY ISTVÁN: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 13-14. old.

<sup>13</sup> Táblázat eredetije: BERKI ERZSÉBET – MÉLYPATAKI GÁBOR – NEUMANN LÁSZLÓ: *A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata*, 13. old.

A fent felsorolt nemzetköz forrásokból kettő is a magyar jog részét képező hivatkozási alapként működik. A következőkben a 151. sz. Egyezmény szabályait fogom részletesebben elemezni. De ezeket a szabályokat nem csak nemzetközi vonatkozásában, hanem hazai vonatkozásában is megnézzük az Alkotmánybíróság 3268/2017. (X. 19.) AB végzése alapján.

### 3. 1. 1. Az ILO 151. sz. Egyezménye

A 151. sz. Egyezmény értelmében a nemzeti jogalkotás a közszolgálati alkalmazottak két csoportjára vonatkozóan tartalmazhat részben vagy egészben eltérő szabályokat. A nemzeti jogalkotás határozza meg, hogy az egyezményben biztosított jogok milyen mértékben terjednek ki azon magas beosztású köztisztviselőkre, akik politika-formáló vagy vezetői feladatokat látnak el, illetve azon köztisztviselőkre, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek. Ugyancsak a nemzeti jogalkotástól függ, hogy az egyezmény rendelkezéseit milyen mértékben kell a fegyveres erőkre és a rendőrségre alkalmazni.

Az egyezményben megfogalmazottak alapján megfelelő védelemben kell részesíteni a közszolgálatban foglalkoztatottat minden olyan megkülönböztető aktussal szemben, amely a foglalkoztatás terén veszélyezteti az egyesülési szabadságot. Ez biztosítja a diszkrimináció mentességét.

Az egyezmény a korábbiakhoz hasonlóan kiemeli, hogy a védelmet különösen az olyan cselekményekkel szemben kell biztosítani, amelyek arra irányulnak, hogy

- a közszolgálatban foglalkoztatott foglalkoztatását attól a feltételtől tegyék függővé, hogy ne csatlakozzék a közszférában alkalmazottak valamely szervezetéhez vagy kilépjen az ilyen szervezetből,
- elbocsássák a közszolgálatban foglalkoztatottat vagy más módon hátrányos helyzetbe hozzák amiatt, hogy tagja közszolgálatban foglalkoztatottak valamely szervezetének, vagy részt vesz egy ilyen szervezet szokásos tevékenységében.

Ez pont azt a szabadságot fogalmazza meg, amivel a közszolgálati alkalmazott rendelkezik. Saját maga dönthesse el, hogy belép vagy távol marad. A szabadság és függetlenség kérdése azonban nem csak az egyén szintjén merül fel szabályozandó kérdésként, hanem a szakszervezet szintjén is. Az egyezményben megfogalmazott 5. cikk alapján tilalmazott beavatkozási cselekményeket említhetünk meg. Ilyen cselekmény a munkáltató befolyása alatt álló szakszervezet megalakítása, másodsorban a közszolgálati szakszervezeteknek pénzzel vagy más eszközökkel történő támogatása, amely lehetővé teszi, hogy a hatóság ellenőrzése alá vonja a szakszervezet működését.

Nem csak a függetlenséget kell segíteni, de elő kell segíteni a közszolgálati munkavállalókat képviselő szakszervezetek részvételét a közszolgálati alkalmazottak munkafeltételeinek meghatározásában. E cikk nem írja elő kifejezetten a kollektív tárgyalásoknak és a kollektív szerződések megkötésének lehetővé tételét, hanem kizárólag annak biztosítását teszi a részes államok kötelezettségévé, hogy a közszolgálati szakszervezetekkel a hatóságok megtárgyalják a köztisztviselők munkafeltételeit, és hogy e

feltételek kialakításában valamilyen módon a közszolgálati szakszervezetek részt vegyenek. Ebből következően, megfelel a 151. sz. Egyezmény követelményeinek az a nemzeti gyakorlat, amely a véleménynyilvánításhoz, illetve a konzultációhoz való jogot biztosítja a közszolgálati szakszervezetek részére. Ezeket a jogosítványokat egészítette ki a 154. sz. Egyezmény. Ha csak az eddigieket nézzük, akkor úgy tűnik, hogy a magyar jogi megoldás egy bizonyos szintig kompatibilis az egyezményekkel, hiszen a közszolgálati alkalmazottak egy része köthet kollektív szerződést.

A fent említett ILO egyezményeket kiegészíti és megerősíti az Európai Szociális Charta 5. cikke. A Szakértői Bizottság a Karta alkalmazásával kapcsolatos legelső következtetéseiben kijelentette, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tagjainak kivételével a munkavállalók és a dolgozók minden osztálya, ide értve a köztisztviselőket is „teljes mértékben jogosult a Karta által lefektetettek szerint szervezkedni”. A köztisztviselőket tehát teljes mértékben megilleti a szervezetalkításhoz való jog – amint az alábbiakban látni fogjuk, bizonyos kivételekkel –, amelyek a demokratikus államrend védelmét szolgálják. A rendőrség és a fegyveres erők esetében a szervezetalkítás joga, eltérő mértékben, korlátozható, az alábbiak szerint. A köztisztviselők szervezetalkítási jogát nem lehet korlátozni, például nem lehet őket arra kötelezni, hogy csak kifejezetten köztisztviselői szakszervezethez csatlakozzanak.

### 3. 1. 2. Értelmezési kérdések az az Alkotmánybíróság 3268/2017. (X. 19.) AB végzése alapján

A fejezet címe némileg pontosításra szorul, ugyanis a címben idézet végzés a kérelmezők indítványát elkeszttség okán az Alkotmánybíróság nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság formai hiba miatt nem vizsgálhatta a beadvány érdemét. Az elutasítás tehát itt nem azt jelenti, hogy az ügy érdemével nem értett egyet, hanem hogy formai okokból azt nem is vizsgálta meg. Véleményem szerint éppen ezért fontos mindenféleképpen megnézni, hogy honnan és milyen apropóból indult ki az ügy. Ennek okán először az alapul fekvő ügyet szeretném bemutatni, majd pedig ugyanehhez az ügyhöz készült az Alapvető Jogok Biztosának jelentését.<sup>14</sup>

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

Az Alapvető Jogok Biztosa a korábban már idézett jelentésében részletesen elemzi a két egyezmény hazai jogra vonatkozó alkalmazását. Ahhoz azonban, hogy teljes legyen a kép először röviden a hazai jog elemzésére vonatkozó részeket

<sup>14</sup> AJB-2047/2016. sz. ügy

érdemes bemutatni. Az biztos megállapította, hogy a korábbi Hszt. nem tartalmazott generális tiltást a szakszervezetek alakítására. A korábbi szabályokban megfogalmazott korlátok első sorban a nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetészerű működésének akadályozását és az előjárói jogok gyakorlásának korlátozását tiltotta. Ehhez képest az új szabályozás teljesen ellentétes. A Belügyminisztérium indoklása szerint a Civiltv. 7. §-ában szereplő rendvédelmi szervekre vonatkozó törvényi rendelkezések indokolták az új szabályok alkalmazását. Az Alapvető Jogok Biztosa a jelentésében megállapította, hogy a minisztérium által hivatkozott jogszabályhely nyelvtani értelmezés során éppen ellenkező jelentéssel bír, hiszen az nem a szakszervezetalkítás kizárására vonatkozik.<sup>15</sup> Ehhez kapcsolata hozzá az Alaptörvény XVII. cikkének értelmezését, melyből véleménye szerint nem következik a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál dolgozók egyesülési és így szakszervezetalkítási jogának a korlátozása. A jogalkotó hivatkozása, mely szerint indokolt a fegyveres erők és a rendvédelmi szervezeteknél a szakszervezetalkítás korlátozása kétoldalú vizsgálatot igényel. Az egyik az Alaptörvénynek a 46. cikke a nemzetbiztonsági szolgálatokról, a másik pedig az ILO 87. sz. Egyezményének a hatálya. Az Alapvető Jogok Biztosa vizsgálata során megállapította, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatában és funkciójában eltér a honvédségtől és a rendőrségtől. Ez a megállapítás kihatással van az ILO 87. sz. Egyezmény személyi hatályának vizsgálatára. Az egyezmény alapján a rendőrség tagjaira és a fegyveres erők hivatásos állományú tagjai esetében van lehetőség korlátozásra. A nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai használnak ugyan fegyvert, de ez nem jelenti azt, hogy egy tekintet alá esnének a rendőrséggel vagy a honvédséggel. Ez amiatt is fontos, mert ezek alapján az ILO 87. sz. Egyezményének hatálya kiterjed a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra. A belső nemzeti jogban ezért nem korlátozható ezen szolgálatok tagjainak a szakszervezetalkítási joga.

A kérdés megválaszolásához és a helyzet értelmezéséhez nem elegendő az előbbi egyezmény vizsgálata, hanem az ILO 151. sz. Egyezményét is értelmezni szükséges. Ez azért is van így, mert a közszolgálati alkalmazottak munkügyi kapcsolataira vonatkozóan tartalmaz munkajogi szabályokat. A Belügyminisztérium álláspontja szerint a szolgálati jogviszony bizalmi jellege zárja ki a szakszervezetek működését. Ezen indoklás mentén a minisztérium a szakszervezeti tagi nyilvántartásokat is ellentétesnek tartja az állomány tagjainak többségében védett jellegével.<sup>16</sup> A tárca kifejtette, hogy egyrészt nem tartja megfelelőnek a tagi nyilvántartások nyilvánosságát, másrészt még a munkatársak sem tudhatnak egymás munkájáról sok esetben. Azonban azt látni kell, hogy a szakszervezetek tagi nyilvántartásai egyáltalán nem nyilvánosak.

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

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

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

Ha érdemi eredménye nem is lett a beadványnak, rávilágít egy nagyon fontos tendenciára. Ez a tendencia véleményem szerint a szakszervezetek közszolgálati területéről való kiszorítása. A kiszorítás jelen esetben nem egy nyílt sikeres és azonnali megoldás, hanem lassú megfontolt kiszervezés. A szakszervezeti jogosítványok folyamatos kiszervezése más típusú érdekképviseleti fórumok részére, mint például a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK). Ahogy ezt Nacsa Beáta találóan megfogalmazta: „Az MKK államilag támogatott szervezetként kerül versenyhelyzetbe a közszolgálati érdekképviselet ellátásában az államtól független, a köztisztviselők szervezkedési jogán nyugvó közszolgálati szakszervezetekkel.”<sup>17</sup>

### 3. 2. A közszolgálatban működő szakszervezetek szerepe az érintettek szemszögéből

A szakszervezeteknek és a főleg a szakszervezeti szövetségeknek vannak eredményei az érdekképviseleti fronton. Az utóbbi időszakban több sikeresen megszervezett munkügyi akció kapcsolódik a nevükhöz.<sup>18</sup> Az ilyen típusú akciókhoz azonban széles támogatottság szükséges.<sup>19</sup> Éppen ezért talán egyre nehezebb megszervezni ilyen megmozdulásokat, főleg olyan időszakban, mikor a közszolgálatban működő egyes szakszervezetek a legutóbbi mérések alapján a tagságuk akár ¼-ét is elvesztették.<sup>20</sup> Az érintett szakszervezetek ennek megfelelően hamar elveszíthetik a reprezentativitásukat. A legutóbbi mérést a szakszervezetek elhalasztották. A mérés elhalasztása azonban nem biztos, hogy megfelelő döntés, a tényekkel való szembenézés egy idő után elkerülhetetlen. A szakszervezetek számára a cselekvési szabadságot éppen a tag munkavállalók által biztosított felhatalmazás adja. Minél

<sup>17</sup> NACSA BEÁTA: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában – A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, in BWP 2013/9, 3. old.

<sup>18</sup> Sajtó hírekből lásd például: *Januárban két napra zárhatnak az önkormányzatok sztrájk miatt*, In: <https://24.hu/belfold/2018/01/03/januárban-ket-napra-zarhatnak-az-onkormanyzatok-sztrajk-miatt/> (2018. 02. 09.);

<sup>19</sup> BERKI ERZSÉBET: *Sztrájk 2.0.*, Dura Studio, Budapest, 2016

<sup>20</sup> DURA MIRJAM: *Szakszervezetek helyzete a közszolgálatban, konferencia előadás*, Közmenedzsment és munkügyi kapcsolatok a magyar közszolgálatban, Corvinus Egyetem, Budapest, 2015. szeptember 21.

<sup>15</sup> AJB-2047/2016. sz. ügy 8. old.

<sup>16</sup> AJB-2047/2016. sz. ügy 9. old.

szélesebb rétegtől érkezik ez a felhatalmazás, annál több lehetősége van a szakszervezetnek, mivel a létszám egy erőmérő is. Egy potenciális mérőszám arra, hogy mennyi embert tudunk mozgósítani közvetlenül. Éppen ezért fontosnak tartom vizsgálni azt, hogy a közvetlen érintettek hogyan látják magát a szakszervezetet, mert ez befolyásolja a lehetőségeit, de akár a létét is.

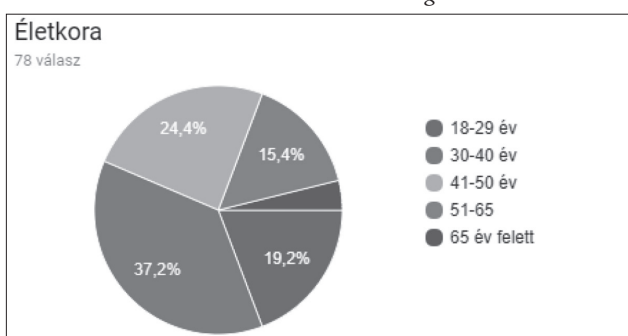
A fentiekben kifejtett nemzetközi jogforrások és azoknak a hazai joghoz való kapcsolódása alapján fontos, hogy legyen a közszolgálati alkalmazottak számára a lehetőség, hogy élhessenek a kollektív munkajogi jogintézményekkel. Nem csak az kiemелendő, hogy a jogot biztosítják ezek a jogforrások, hanem ezeknek a kikényszeríthetőségét is. A további kérdés, hogy a feltételek legalább részleges érvényesülése esetén vajon milyen mértékben élnek ezzel az alkalmazottak? Ennek a felmérésére végeztem egy kis mintás felmérést. A felmérésben e cikk megírásának a napjáig 87-en vettek részt. A felmérést online kitölthető kérdőív formájában tettem közzé az egyik közösségi oldalon. A felmérés nem csak a közszolgálati alkalmazottakat célozta meg, de alkalmas arra, hogy személycsoportonként pontos eredményt adjon. A következőkben a kérdőív által kiadott eredmények elemzésével vizsgáljuk tovább a szakszervezetek lehetőségeit. A kérdőív vizsgálata kapcsán azt mindenképpen szeretné leszögezni, hogy ebből a jelen formájában és a jelen kitöltöttségi szint mellett irányok meghatározására alkalmas konkrétbb következtetésekre nem biztos. A kérdőív továbbra is nyitott és a kutatás végéig az is marad. Reményeim szerint a kitöltők száma meghaladja a 150-et majd. Az alábbi eredmények, ahhoz ez a későbbiekben is hangsúlyos lesz, csak kezdeti eredmények.

### 3.2.1. Kik töltötték ki?

Ha egy gyors általánosító választ kellene adnom a kérdésre, akkor zömmel felsőfokú végzettséggel rendelkező 30 és 40 közötti női közalkalmazottak töltötték ki a kérdőívet. Ha részleteiben nézzük, akkor a kormegoszlásban nincsenek olyan nagy eltérések. Jól tükrözi az aktív internetfelhasználók létszámarányait. A két legnagyobb csoportot az ún. nevezett tágan értelmezett közép korosztály adta. A kitöltők 37,2%-a (29 fő) volt a 30-40 év közötti, és 24,4% (19 fő) a 41-50 éves korosztályban.

Egy másik fontos adalék a kérdőív vizsgálatánál, hogy mely foglalkoztatotti rétegek milyen arányban töltötték ki a kérdőívet. A legnagyobb számban közalkalmazottak töltöt-

1. ábra: A kitöltők életkori megoszlása



ték ki, az ő arányuk az összes válaszadó 46,2%-a, de ha a többi személyi csoport arányait is vizsgáljuk akkor a kitöltők 65,6%-a dolgozik a klasszikus értelemben vett civil közzsférában.<sup>21</sup> Ez kiindulási alapnak már egészen jó, hogy a szakszervezetek lehetőségeinek az értékelésébe belekezdjünk, még ha csak korlátozott formában is.

2. ábra: A kitöltők jogviszony szerinti megoszlása



Az elsőre jelentős százaléknak tűnő arány a közszolgálati alkalmazottaknál elég csalóka. Mivel ezen a kb. 86%-on a közalkalmazottakon kívül köztisztviselők kormánytisztviselők, állami tisztviselők és a közvállalatok munkavállalói osztoznak. Ezt azért is fontos kiemelni, mivel a tisztviselői szektornak teljesen más a karakterisztikája a munkaügyi kapcsolatok terén, mint a közalkalmazottaknál. A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok közelebb állnak a munkavállalókra vonatkozó szabályokhoz. Mindazonáltal azt hozzá kell tenni, hogy a köztisztviselői, az állami tisztviselői és a kormánytisztviselői munkakört betöltőkre a munkaügyi kapcsolatok szempontjából azonos szabályok vonatkoznak. A közvállalatok munkavállalói olyan kevesen töltötték ki, hogy őket külön nem vizsgáljuk, illetve a témánk szempontjából a gazdasági szféra eredményei nem relevánsak.

### 3.2.2. A tisztviselői munkakörben dolgozók válaszai

A tisztviselői jogviszonyokban foglalkoztatottak esetében közel azonos arányban töltötték ki a kérdőívet az egyes

3. ábra: A kérdőívet kitöltő tisztviselők létszámaránya



<sup>21</sup> Közalkalmazottak és a tisztviselői jogviszonyok.

szakmák képviselői. Legnagyobb számban az állami tisztviselők töltötték ki. Ez egyrészt összekapcsolódhat azzal, hogy ugyan új jogviszonyról beszélünk, de éppen a legnagyobb személyzeti csoportok egyike kapta meg ezt az elnevezést.

Ez az arány nem számít számottevőnek, a kitöltők létszáma alapján. De a fő irányvonalak bemutatására teljesen alkalmas. A nyilatkozó tisztviselők közül egy személy válaszolt úgy, hogy szakszervezeti tag. A többiek a válaszaik alapján nem is tervezik, hogy akár a közelebbi vagy távolabbi jövőben egy szakszervezethez csatlakozzanak. Ezt nagyon jól alátámasztja azon kérdésre adott válaszok, melyek arra keresték a választ, hogy a tisztviselőknek mi a véleménye általában a szakszervezetekről. A kérdésre 7 válasz érkezett, melyek közül egyik sem emel ki a szakszervezetekkel szemben pozitívumokat.

Az egyik legmarkánsabb válasz alapján „a szakszervezeteken belül rendkívül nagy a széthúzás. A tagok folyton marakodnak ahelyett, hogy valós érdekérvényesítést végeznének. A szakszervezet szinte csak kulturális szabadidős tevékenységeket szervez, ami kirándulásokban, túrákban és kedvezményes kulturális jegyvásárlási lehetőségekben kimerül, de amikor valós érdekvédelemre lenne szükség legtöbb esetben a konfliktus elkerülve mindenbe beletörődve tudomásul veszik a munkáltató akaratát. Nem számít, hogy az létszám leépítés, munkaeszközök elvétele, vagy a munkavállalók számára hátrányos intézkedések meghozatala.” Ehhez kapcsolódóan a válaszadók egyike „látszattevékenységnek” minősíti a szakszervezetek tevékenységét. Egy harmadik vélemény szerint pedig: „Gyenge az érdekérvényesítő képességük. Tevékenységük kifejtésére kevés lehetőség adódik, javaslataik minimálisan jelennek meg a szektor foglalkoztatottjaival kapcsolatos jogszabályokban.”<sup>22</sup>

A szakszervezetek megítélésének egy harmadik szegmense pedig az, hogy mennyire tartják hatékonynak az MKK mellette. A válaszadók döntő többsége sem az a szakszervezeteket, sem az MKK-t nem tartja alkalmasnak a munkaügyi kapcsolatok előmozdítása terén. A szakszervezet tevékenységét mindösszesen a válaszadók 21,4%-a tartotta hatékonynak.

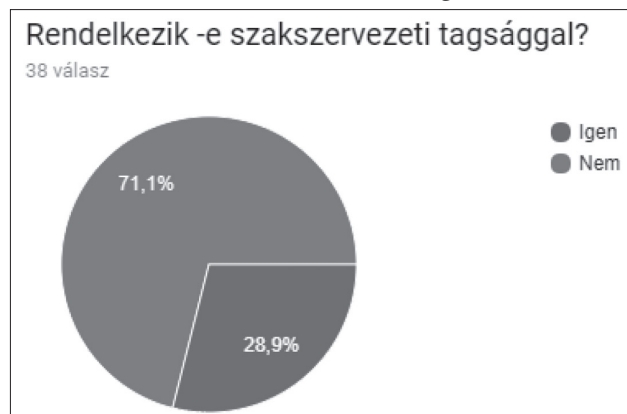
Az adatok tükrében látható az, hogy az elmúlt évek tendenciája sajnos nem változik, és a szakszervezetek tagsága a tisztviselői szektorban nagy valószínűséggel nem fog növekedni. A szakszervezetek általános megítélése körében a kutatási eredményekből nem tudunk messze menő következtetéseket levonni, de az világosan látszik, hogy a válaszadók egyöntetűen negatívan ítélték meg a szakszervezetek hatékonyságát. Az érintett szektor munkavállalói azonban nem csak a szakszervezet, de az MKK tevékenységét sem ítélik meg pozitívan. A jelen helyzetben kijelenthető, hogy a tisztviselők munkaügyi kapcsolatainak képviseltében kényszerpályák érvényesülnek. A szakszervezetek amúgy is csökkenő lehetőségei párhuzamosan értékelendők egy nem túl pozitív hangvételrel. Az MKK pedig értelmezhető egy a tisztviselőkre ráerőltetett érdekképviseleti fórumként a köte-

lező tagság okán. A kötelező tagság pedig éppen ellentmond annak a nemzetközi, Magyarország által is elfogadott és a nemzeti jogba is beépített elvnek, mely az egyesülési jogot a szabad választással köti össze. Az Európai Szociális Charta a szervezkedési jogról, vagy más fordításban szervezetalkítási jogról szóló 5. cikk tartalmának a lényege, hogy a dolgozók és a munkáltatók számára biztosítja a jogot érdekképviseleti szervezetek alakítására.<sup>23</sup>

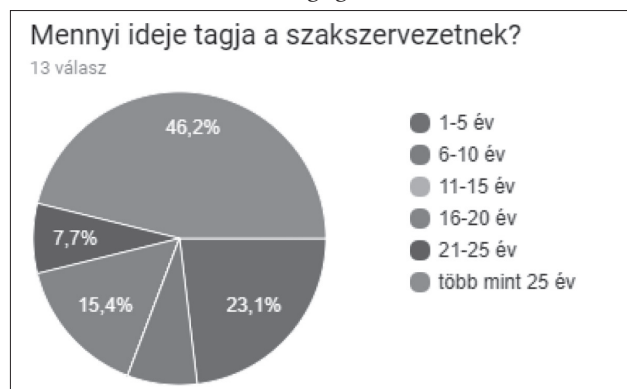
### 3.2.3. A közalkalmazotti munkakörben dolgozók által adott válaszok

A közzétett kérdőívet 38 közalkalmazott töltötte ki, zömében az oktatási területen dolgozók. A válaszadók 68%-a dolgozik az oktatási területen. A válaszadók kisebbik hányada pedig a szociális szektor az egészségügy és az egyéb területek között oszlik meg. A vizsgálatunk szempontjából egy további fontos kérdés volt, hogy a válaszadók rendelkeznek-e szakszervezeti tagsággal? A tisztviselőkhöz képest jobb arányokról beszélünk. A válaszadó közalkalmazottak 28,9%-a rendelkezik szakszervezeti tagsággal. Anélkül, hogy messzemenő következtetéseket vonnánk le ez az arány nagyjából igazodik az országos mértékhez.<sup>24</sup>

4. ábra: Közalkalmazottak szervezethez tartozásának mértéke



5. ábra: A tagság időtartama



<sup>23</sup> 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, Budapest, 2007, 42. old.

<sup>24</sup> Lásd: 20. jegyzet

<sup>22</sup> Részletek a kérdőívre adott válaszokból

A közalkalmazottaknak a tagsággal rendelkező válaszadói esetében eléggé megoszlik a tagság időtartama. A válaszadók jelentős része, 46,2%-a saját bevallása szerint több mint 25 éve tagja a szakszervezetnek, de érdekes, hogy a válaszadók 23,1%-a pedig azt jelölte meg, hogy a szakszervezetnek 1-5 éve tagja.

A szakszervezeti tagsággal rendelkező közalkalmazottak 64,3%-a csatlakozása óta ugyanannak a szakszervezetnek a tagja, ami azt is jelenti, hogy a folyamatos csökkenés az egyes szakszervezeteknél nem azért van, mert a szakszervezetek között lenne nagy a vándorlás. A kilépő tagok általában az egész rendszerből kiábrándultak, akik nem lépnek be másik szakszervezetbe. A magyar szakszervezeti tagról elmondható, hogy elkötelezett, általában folyamatosan ugyanazon szakszervezet irányába, ha pedig kilép, akkor nem marad a rendszeren belül.

A tisztviselőkhöz hasonlóan a közalkalmazottak is megkérdeztem a motivációikról. A közalkalmazottak által adott válaszok széles spektrumon mozognak. A motivációkat érdemes párhuzamban vizsgálni. Az egyik kérdés arra kereste a választ, hogy mi motiválta a belépésre, a másik kérdés pedig, hogy mi motiválja, hogy tag maradjon. Az alábbi táblázatban szeretném párhuzamosan közölni a két motivációra vonatkozó állításokat.

Az adott válaszokból is látható, hogy a közalkalmazotti rétegre jellemző lehet a szakszervezetkből való kiábrándulás.

Ezt némiképp alátámasztja az arra a kérdésre adott válaszok összesítése, mely a szakszervezetek általános megítélésével foglalkozik. A válaszadók 27,3%-a nem tartja hatékonynak a szakszervezeteket, de ami a legárpokodóbb, hogy 36,4% azt sem tudja, hogy mi csinál egyáltalán a szakszervezet. A válaszadók legkisebb részét képező 6,1% mondta azt, hogy nem is érdekl, hogy a szakszervezet mit csinál. Sokan válaszoltak az egyéb kategóriában. Többen kihangsúlyozták, hogy a szakszervezet nem jól használja fel az erőforrásait.

#### 4. Összegzés: A szakszervezetek helyzetének értékelése a bemutatott kérdőív fényében

A fentiekben néhány relevánsnak vélt adatot ismerttettem a kutatásom részét képező kérdőívöböl. A kutatás folyik tovább, ahogy a kérdőív is nyitva van még. A fentiekben egy olyan pillanatképet próbáltam meg közvetíteni, amely kiindulópontként szolgál majd. A szakszervezetek helyzetét és lehetőségeit a jogszabályi keretek határozzák meg egyfelöl, és a tagság másfelöl. Hiába van jogi lehetősége egy szakszervezetnek, ha nincs tagsága és ez fordítva is igaz: hiába van tagsága, ha jogi lehetőségei nincsenek. A szakszervezetekre vonatkozó szabályozás a megjelenése óta sokat változott. Ha rövidebb időintervallumokat nézünk ez a folyamatos változás akkor is jellemzi. Ha a magyar jogszabályi környezetet vizsgáljuk,

2. táblázat: Motiváció vizsgált a közalkalmazottak a közalkalmazottak talán nincsenek olyan részkörében

Mi motiválta a szakszervezeti tagságra?	Mi motiválja arra, hogy tag maradjon?
„Hagyomány”	„Elkötelezettség”
„Akkoriban "szokás" volt belépni.”	„Már kiléptem, amikor bevezették az életpályamoddell az 50%-os kötelező óraszám emelést.”
„Érdekképviselő, repr ezentativitás megtartása a kollektív szerződés kötése miatt”	„Nem okozott csalódást, segítség”
„A közös érdekek képviselőte”	„Már semmi”
„Érdekképviselőte”	„Biztonság”
„A szolidaritás.”	„A szolidaritás.”
„Abban az időben még szinte mindenki belépett a szakszervezetbe, az érdekvédelem és a szakszervezeti tagok számára biztosított kedvezményes (pl. üdülési) lehetőségek miatt.”	„Nincs motiváció arra, hogy kilépjek.”
„Az érdekérvényesítés lehetőségeként tekinttem a szakszervezetre, bízva abban, hogy a közreműködésükkel talán van esély a sikeres kommunikációra a kormánnyal és ezáltal javulhat a szociális szférában dolgozók anyagi helyzete (adható pótlékok és egyéb juttatások biztosításával)”	„Sajnos az utóbbi évben már nem éreztem motiváltságot a tagság fenntartására.”
„Az érdekvédelem fontossága. Közösségi hovatartozás.”	„Lehetőség a munkavállalók érdekeinek védelmére.”
„első munkavállalásomkor mindenki tag volt, így természetes volt, hogy végzés után is az leszek a releváns szervezetben”	„a szakszervezet erősségét és érdekérvényesítő-képességét jelentősen befolyásolja a taglétszám; az egyetlen ok, amiért még ott vagyok a nem látható eredmények ellenére az a feltételezés, hogy ezzel nem gyengítem az intézményt, s talán egyszer majd határozottabban fellépő lesz (bár ez a hit elég sokba kerül nekem”
„Azt hittem igazi érdeképviselőte”	„A remény, hátha jobb lesz, hátha foglalkozna a közalkalmazottak siralmas bértáblájával is. Az oktatók megkapták az emelést, de egy diplomás közalkalmazott már egy szinten van egy szakmunkással. Se a kor, se a végzettség nem számít. Ez siralmas.”
„Kiáll értem, de nem így történt, mindenki 180 500 Ft-ot keres... :(”	„Ezek után már nem tudom... :(„



akkor a jogok szűkülését érzékelhetjük mind a magánszektorban, mind a közszférában. A szakszervezeti jogok érvényesülése kapcsán a közszférát nem lehet teljesen egységesen kezelni. A közalkalmazottak esetében szélesebb lehetőségekkel rendelkeznek. Ebben a szektorban tudják gyakorolni a kollektív szerződés kötéséhez való jogot. Bár azt is hozzá kell tenni, hogy a munkaügyi kapcsolatok ebben a szegmensben a szakszervezeten és a munkáltatón kívül a fenntartónak is jelentős befolyásolási lehetőséget biztosít. Így a kollektív szerződés megkötésénél a három fél nem ritkán eltérő érdeke mentén kezdi meg a tárgyalásokat. A fenntartó jelenléte korlátozza gyakran nem csak a szakszervezetek, de a munkáltató szabadságát is. De mindezek mellett is eredményesebbek tudnak lenni, mint a tisztviselők esetében. A tisztviselők esetében a szakszervezet nem köthet kollektív szerződéseket. A tisztviselők éppen ezért sok esetben kiábrándulnak a korlátozott lehetőségekkel bíró szakszervezetekből, de nem hisznek az MKK hatékonyságában sem, melybe jogszabály erejénél fogva belekényszerítették őket.

Az előbbieket mind annak a fényében mondhatjuk, hogy a kutatás még az elején tart, és a szakszervezetek tudnak egy-egy jelentős eredményt felmutatni. De eléggé beszédes adat, hogy a választ adó közalkalmazottak 41,7%-a tervezi a szakszervezetből való kilépést, és az eddig tagsággal nem rendelkező közalkalmazottak 17,2%-a fontolgatja csak egyáltalán, hogy valamikor a távolabbi jövőben majd belép. Ebből is jól kimutatható tendenciának látszik, hogy egyre kevesebb a kilépő/kieső tagok helyett az utánpótlás. Az egyre csökkenő tagság pedig egyre inkább a kollektív jogintézmények elsorvadásához vezethet. Hiába emeljük ki az ún. jóléti elvet, mely szerint az elért eredmények a nem szakszervezeti tag egyéni munkaszerveződését is kedvezően befolyásolják. Ezek ad hoc kapcsolatok. A taglétszám nagyságának kettős szerepe van. Egyszerre jelent társadalmi és jogi reprezentativitást. Ahhoz, hogy a szakszervezet – a közszolgáltatásban is – tényezőként szerepeljen mindkét szempontból reprezentatívnak kell minősülnie. Az utóbbi időszakban a társadalmi reprezentativitás véleményem szerint fel is értékeltődött. Ez a felértékelődés

a jogi reprezentativitási küszöb radikális csökkentésével történt meg. A jogszabályi rendelkezés megelégszik egy 10%-os helyi üzemi szintű tagsággal, de ez nem jelenti azt, hogy ezt a küszöböt elérő szakszervezet társadalmilag is reprezentatív vagy jelentős. Megfelelő támogatottsága, ahogy említettem is csak annak a szervezetnek lesz, amely mindkettővel rendelkezik. A közszolgáltatásban tevékenykedő szakszervezetknél egyre inkább érzékelhető, hogy a tagság eltűnésével a társadalmi reprezentativitás csökken, a meglévő jogi reprezentativitás mellett. A reprezentativitás elvesztése pedig azonos a meglévő cselekvési szabadság elvesztésével.<sup>25</sup>

A közszférában a szakszervezetek helyzetét befolyásolja, hogy gyakran rosszabb alkupozícióból indulnak, mint a magánszektorban. A közszolgálati jogviszonyokban ugyanis közvetlen, vagy közvetett módon az állammal kell tárgyalnia. Sok esetben nem is a munkáltatóval, hanem a fenntartóval. Az esetek többségében a munkáltató és a fenntartó is maga az állam. Az állam pedig sokszor nem a szociális partner szerepét veszi fel, hanem a közjogi közhatalommal bíró szerepet. A munkaügyi kapcsolatokról való tárgyalás a közszférában gyakori terepe az állami szereptévesztésnek. A szereptévesztésének az oka fakad abból a kettősségből, ahogy a közszolgálathoz viszonyul. A jelzett kettősség azonban szükségképpen jelen kell legyen, ugyanis a közszolgálati munkafeltételek le-tárgyalása egyszerre foglalkoztatási és költségvetési kérdés is. Illetve a szakmai kérdéseken túl politikai kérdés is.<sup>26</sup> A cikk terjedelme okán a politikai kapcsolódásról itt nem tudok részletesebben írni.<sup>27</sup>

A közszolgáltatásban aktív szakszervezetek szerepét befolyásolja a jogalkotónak a sajátos jogalkotási értelmezési gyakorlata is. A cikkben bemutatott nemzetközi jogi jogértelmezés és az alapvető jogok biztosának értelmezése is ezt igazolja.

A cikk célja volt, hogy komplex formában mutassa be azt, hogy a közszolgálati szférában milyen lehetőségei vannak egy szakszervezetnek. Ebben a cikkben első sorban az elméleti lehetőségeket vettem számba. Az egyes jogintézmények részletesebb bemutatása a kutatás további fázisaiban fog megtörténni külön-külön tanulmányok formájában.

<sup>25</sup> PÁSZTÓY ANDRÁS: *Nézzünk szembe a szakszervezeti valósággal*, In: <http://ujjegyloseg.hu/nezzunk-szembe-a-szakszervezeti-valosaggal/>, (2018. 02. 20). A problémakörrel komplexebb megvilágításához lásd még a hivatkozott vitairat előzményét: FÖLDIÁK ANDRÁS: *Az élhető társadalom képviselője*, In: <http://ujjegyloseg.hu/az-elheto-tarsadalom-kepiselete/>, (2018. 02. 20.)

<sup>26</sup> ZELJKO SEVIC – ALEKSANDRA RABRENOVIC: *Depolittization of the public administration: Towards the civil service*, VINISPAce Conference, Prague 1998, In: <http://www.nispa.org/news/sevic.rtf>, 1. old. (2017. 03. 09.)

<sup>27</sup> Lásd részletesebben: MÉLYPATAKI GÁBOR: *A közszolgálati jog és a politika kapcsolata*, In: *Közjogi Szemle* 2017/3, 33–39. old.