
A műtét sikerült, a beteg még kómában – erős késésben a magyar egészségügyi (makroszintű) munkaügyi érdekegyeztetés

Jakab Nóra* – Pap Zoltán**

A szociális modell az európai szociálpolitikai használatban nem jelent mást, mint az európai államokban megvalósított közös, európai társadalmi modellt, de érthető úgy is, mint egy integrációs politikára vonatkozó projekt, amelyben egyesül a gazdasági fejlődés és szociális egyensúly. A foglalkoztatottak védelme egyértelműen az európai szociális modell része a munkavégzés kockázataival szemben. Ebben a védelemben kiemelt szerepe van szociális párbeszédnek és a kollektív tárgyalások folytatásának. Jelen tanulmányban az egészségügyi dolgozók ezen lehetőségeit vizsgáljuk az Egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvény és a nemzetközi sztenderdek alapján.

Kulcszavak: szociális párbeszéd, kollektív tárgyalás, egészségügyi dolgozó, ágazati párbeszéd, makroszintű érdekegyeztetés

The operation was a success, the patient is still in a coma - Hungarian health (macro) labour reconciliation is seriously delayed

The social model in European social policy usage means nothing more than a common European social model implemented in European states, but it can also be understood as a project for an integration policy combining economic development and social balance. The protection of employees against the risks of work is clearly part of the European social model. Social dialogue and collective bargaining have a key role to play in this protection. In this study, these possibilities for health care workers are examined in the light of the Health Care Services Act and international standards.

Keywords: social dialogue, collective bargaining, health worker, sectoral dialogue, macro-level reconciliation of interests

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.42>

1. A szociális párbeszéd nemzetközi aspektusai - ágazati kitekintéssel

„Az e törvény hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál kollektív szerződés nem köthető” - ez a mondat lepte meg azokat a szakembereket, akik 2020. októberében az új egészségügyi jogállási törvény bevezetéséről szóló

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Civilisztikai Tudományok Intézete.

** Humánerőgazdálkodási munkatárs, Ceglédi Toldy Ferenc Kórház és Rendelőintézet, Humánerőforrás Osztály.

törvényjavaslatot¹ elolvasták. Az írományt forgatva a későbbiekben sem találhattunk szélesebb körű tájékoztatást, hiszen a részletes indoklásban is mindössze ugyanez a rövid megfogalmazás köszön vissza. A törvény hatálybalépésekor², illetve azt követően egészen a jelen írás keltéig sem jelent meg az ágazati érdekegyeztetésre vonatkozó hivatalos állami tájékoztatás. Ez pedig azért vet fel hangsúlyos problémákat, mert a törvény már kihirdetésekor is nevesített egy addig nem létező sajátos ernyőszervezetet - az Egészségügyi Szolgálati Érdekegyeztető Fórumot - melynek koordinációja alá rendeli³ az egészségügyben a szociális párbeszéd intézményét. A megváltozott jogszabályi környezetben a munkaügyi kapcsolatok, illetve kollektív munkajog új rendszere azonban természetesen jóval túlmutat egy kiragadott - ugyanakkor nagy jelentőséggel bíró - mondaton, érdemes tehát több kontextusból is körbejárni a megváltozott helyzetet.

A szociális modell az európai szociálpolitikai használatban nem jelent mást, mint az európai államokban megvalósított közös, európai társadalmi modellt, de érthető úgy is, mint egy integrációs politikára vonatkozó projekt, amelyben *egyedül a gazdasági fejlődés és szociális egyensúly*.⁴ A foglalkoztatottak védelme egyértelműen az európai szociális modell része a munkavégzés kockázataival szemben.⁵ A szociális modellhez tehát szervesen kapcsolódik a gazdasági fejlődés és

¹ T/13174. számú törvényjavaslat az egészségügyi szolgálati jogviszonyról 15. o, 32. o

² 2020. november 18, a munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó rész hatálybalépése: 2021.január 1.

³ Egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvény (2020.évi C. tv.15.§ (1) - (11).§

⁴ Hajdú József és Rab Henriett szerint az Unió szociális dimenziójának egységes fogalma alapvetően nem alkotható meg, helyette egy kialakulóban lévő egységes témaköri listával írható le. Rab H.: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*. Doktori Értekezés, Miskolc, 2010, 15. o., Lásd még: Hajdú J.: *A szociális dimenzió fogalma és normatív szabályozásának fejlődése az Európai Unióban, Európai Jog, 2001, 3. o. Az Unió szociális dimenziójának tehát része a szociális jog és a szociálpolitika, ezeken belül a munkajog és munkavédelem is*. Ennek jogtörténeti gyökerei is vannak, hiszen a közösségi szociális jog eredetileg a munkavégzéssel kapcsolatos szabadságjogokkal foglalkozott, a kettő a kezdetektől fogva összekapcsolódott. Kiss álláspontja is hasonló, szerinte a szociális védelmet a munkajog (is) nyújtja. Lásd még: Kiss Gy.: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justis Bt., Pécs, 2010, 241. o. Az európai szociális modell közös értékrendet tükröz, amely a béke, a társadalmi igazságosság, az egyenlőség, a szolidaritás, a szabadság és a demokrácia megőrzésére, valamint az emberi jogok tiszteletben tartására épül, az európai szociális modell egyik sarokköve a szociális gazdaság vagy harmadik pillér, annak ellenére, hogy a tagállamok szociális rendszerei eltérőek és ezen értékeket is különböző módon érvényesítették, a tagállamok közös célja, hogy aktív kölcsönhatásokon alapuló egyensúlyt teremtsenek a gazdasági növekedés és a társadalmi szolidaritás között, és ez a szándék tükröződik az európai társadalmi modellben mint eltérő rendszerekben érvényesülő egységes értékrendben. Szükség van az európai szociális modell korszerűsítésére és fejlesztésére, hogy választ tudjunk adni a demográfiai változásokra, megfeleljünk a globalizáció kihívásának, és növelni tudjuk az emberi erőforrások gyors technológiai fejlődéshez való alkalmazkodóképességét a társadalmi integráció, a társadalmi igazságosság hatékonyabb megvalósítása és a szegénység felszámolása érdekében. Lásd erről Jelentés a jövő európai szociális modelljéről, 13.7.2006 - (2005/2248(INI)), Foglalkoztatási és Szociális Bizottság.

⁵ Az elmúlt időszakban a legtöbb, európai szociális modellt vizsgáló tanulmányban a szerzők gyakran foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a változó gazdasági körülményekre hogyan lehet megfelelően reagálni. Így többek között vizsgálták az ebből fakadó magas munkanélküliség kezelésének kérdését is, amely kapcsán két lehetőség is felmerült. Egyik az amerikanizáció, tehát a piaci szabadság erősítése, a szociális állam leépítése a megfelelő lépés a kezelésre, a másik út pedig egy szociális standard kiépítése, amellyel az európai szociális modell kialakítható, fenntartható. A kettő közötti dilemma többféleképpen is eldönthető, ahogy arra is különböző válaszok adhatók, hogy egyáltalán létezik-e „európai szociális

szociális egyensúly ötvözése. Ez a cél megköveteli, hogy szociális és munkajogi védelem kerüljön kiépítésre a tagállamok polgárai azon csoportjai számára, akik szociális szempontból gyengébbek, kiszolgáltatottabbak. Ez megmutatkozik a munkaerő-piac szabályozásánál is, különösen a munkavállalót védő előírásokban. Így tehát az „európai szociális modell” jelentős részét képezi a munkaügyi kapcsolatok szabályozása is.⁶

A szervezkedési szabadság és az egyesülési jog biztosítása az Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) tevékenységének egyik legfontosabb területe.⁷ Az ILO alapvető tulajdonsága, hogy nem csak a tagállamok kormányai vesznek részt a tevékenységében, hanem a munkavállalók és a munkaadók szervezeteinek képviselői is. Ezzel a tripartit (háromoldalú) elvvel az ILO alapítói azt kívánták elérni, hogy ne csak a szabályozók, hanem az érintettek is részt vehessenek a nemzetközi munkaügyi szabályok kialakításában.⁸ Az ILO-egyezmények, és ajánlások többsége tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a szociális párbeszédet úgy támogatják, hogy megkövetelik a munkaadói és munkavállalói képviselői szervezetekkel való konzultációt.

Az ILO 1978-ban elfogadott 151. sz. egyezménye kifejezetten a közszférában foglalkoztatottak kollektív jogaival foglalkozik. Az Egyezmény alapvetően a szervezkedéshez való jogot, illetve a munkafeltételek meghatározásában való részvétel jogát biztosítja a közszférában alkalmazottak részére. Ez az egyezmény a közszolgálatban dolgozóknak csak szűk körét veszi ki a hatálya alól: a katonákat és

modell”, hiszen az egyes tagállamok különböző szociális modelleket építettek ki. Pottschmidt álláspontja ezzel kapcsolatban az, hogy uniós szinten nem beszélhetünk átfogó és egységes szociálpolitikai koncepcióról, sőt annak kialakítási lehetőségei sincsenek jelenleg kiépítve. Szekeres B.: *Munkajogon innen - munkaviszonyon túl*, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018, 113-114. o.

⁶ Szekeres: i.m. 113-115.

⁷ Lásd erről: International Labour Organization (ILO), ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, June 1988, elérhető: <https://www.refworld.org/docid/425bbdf72.html> Adopted at it 86th Session, Geneva, June 1998. A két vonatkozó alapegyezmény (1. the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), 2. the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No.98) az ILO magegyezményeinek része.

⁸ Az európai integrációs tervek a szociálpolitikai célok mindenképpen fontos impulzust fejtettek ki. 1971-ben az Európai Bizottság elveket fogalmazott meg egy Szociális Akcióprogram létrehozatala érdekében. Mindez az Európai Közösség bővítése sürgette. Ezt a korábban már említett Párizsi Deklaráció megerősítette, amelyben az állam és kormányfők kifejezetten állást foglaltak a szociális tér fontossága mellett. A Deklaráció azért jelentős, mert először fogalmazódott meg az európai politikában, hogy az integráció több, mint egy gazdasági együttműködés. Habár a Deklaráció nem fogalmazott meg jogokat, a bővítéssel egyidőben bekövetkező szemléletváltás a Szociális Akcióprogramban került lefektetésre, amely számos munkajogi kezdeményezést indított el ezt követően. Azonban ezek a kezdeményezések nem emelkedtek a jogszabályi szintre, mivel a munkajogi jogalkotásnak nem volt jogalapja. A Deklaráció azonban nagyszerűen mutatja, hogy a nyilatkozatnak is lehet óriási hatása az európai politikára. Annak a felismerése, hogy az integrációs politika nem pusztán gazdasági, hanem szociális kérdés is, átvezet bennünket az 1980-as évekre, amikor a gazdasági válságot a rugalmasság jegyében történő deregulációs törekvésekkel igyekeztek kezelni. A gazdasági körülmények tehát nem segítették a szociális Európa erősödését. Lásd erről: Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme. Lásd bővebben. Jakab Nóra: Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra, Bíbor Kiadó, Miskolc, 88-89. o.

a rendőröket, valamint a politika-formálásban részt vevő és az irányítói feladatokat ellátó, valamint a különösen bizalmas feladatokat ellátó köztisztviselőket.⁹

A szociális párbeszédet az Európai Unió jogrendszere a szociálpolitika területén helyezi el. Bár a Közösség már a Római Szerződésbe (1957) is belefoglalta, hogy a tagállamoknak szorgalmazniuk kell a dolgozók élet- és munkakörülményeinek javítását, igazából 1980-as években indult el a szociális párbeszéd jelentőségének növekedése. A szociális partnerek európai szervezetei innentől kezdve kapcsolódhattak be a közösségi döntéshozatali folyamatba¹⁰. Ekkoriban a partnerek bipartit (kétoldalú) tevékenysége még közös állásfoglalásokban, határozatok és nyilatkozatok formájában valósult meg, melyek nem bírtak kötelező erővel. A 154. sz. Egyezmény kulcsrendelkezése értelmében a kollektív tárgyalások előmozdítására minden megfelelő, a nemzeti körülményekhez igazodó intézkedést meg kell tenni. A kollektív tárgyalások ösztönzésére és előmozdítására vonatkozó szabályok kialakítása és meghozatala előtt az állami szerveknek e tárgyban is előzetes tárgyalásokat kell folytatni a munkaadói szervezetekkel és a szakszervezetekkel, és lehetőség szerint meg is kell velük e tárgyban állapodni. A kollektív tárgyalások előmozdítására irányuló intézkedések meghozatalára irányuló kötelezettséget alább úgy értelmezi maga az egyezmény, hogy meghatározza, hogy a kollektív szerződések előmozdítását célzó intézkedéseknek milyen célok elérésére kell irányulniuk. Elsősorban arra, hogy minden, az Egyezmény alá tartozó nemzetgazdasági ághoz tartozó munkáltatónak és a munkavállalói csoportnak lehetősége legyen kollektív tárgyalásokat folytatni. Másodsorban arra, hogy fokozatosan minden lehetséges tárgyra ki kell terjeszteni a kollektív szerződést, így a munkafeltételek és a munkakörülmények meghatározására, a munkáltatók és a munkavállalók közötti kapcsolatok kialakítására, valamint a munkáltatók és a szakszervezetek közötti kapcsolatok kialakítására. Harmadsorban támogatni kell a munkáltatói szervezetek és a szakszervezetek közötti kapcsolatok eljárási szabályainak kialakítását. Negyedsorban törekedni kell arra, hogy a kollektív tárgyalások folytatását ne gátolhassa az alkalmazandó eljárási szabályok hiánya, vagy azok elégtelen vagy nem megfelelő volta. Ötödsorban biztosítani kell, hogy a munkaügyi viták megoldására megfelelő szervezetek és eljárások álljanak rendelkezésre annak érdekében, hogy ezek is hozzájáruljanak a kollektív tárgyalások előmozdításához.¹¹

Fontos mérföldkő a fejlődésben az Európai Szociális Karta és a European Committee of Social Rights (Szociális Jogok Európai Bizottsága) esetjoga. Az 5. cikk szerint 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 ezen szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem

⁹ Mélypataki Gábor: A szakszervezetek lehetősége és szerepe a közszolgálatban https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/2/13_Forum_Szakszervezetek.pdf (letöltés dátuma: (2023.05.15.)

¹⁰ Az Egységes Európai Okmány (118b. cikke) 1986-ban jogalapot teremtett a közösségi szintű szociális párbeszéd fejlesztésére, és formát öltött az európai szociális párbeszéd,

¹¹ Lásd erről: C154 - Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)

önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az ezen 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.” A szervezkedési jogról, vagy más fordításban szervezetalakítási jogról szóló 5. cikk tartalmának a lényege, hogy a dolgozók és a munkáltatók számára biztosítja a jogot érdekképviselői szervezetek alakítására.¹² Az első felülvizsgálati ciklusban általános észrevétel gyanánt a Bizottság az alábbiak szerint vázolta a Szerződő Felek 5. cikk szerinti kötelezettségeit: „A jelen cikk azon elvet részletezi, miszerint a munkaadóknak csakúgy mint a munkavállalóknak jogában áll országos vagy nemzetközi szövetségeket létrehozniuk gazdasági és társadalmi érdekeik védelme érdekében. A

¹² Az 5. cikk tárgyi hatálya alá az alábbi fő témakörök tartoznak:

- a szakszervezet illetve munkáltatói érdekképviselői szervezet alapításának szabadsága,
- a dolgozók illetve munkáltatók joga arra, hogy saját döntésük alapján csatlakozzanak, illetve hogy ne csatlakozzanak ilyen szervezetekhez,
- a szakszervezetek illetve munkáltatói érdekképviselői szervezetek tevékenysége.

A Szakértői Bizottság az 5. cikk értelmezésével kapcsolatban kialakított esetjogában a következő fontosabb elveket fogalmazta meg:

- Alapvető elvárás, hogy a részes államok ne korlátozzák a munkavállalói vagy munkaadói érdekképviselők alapítását, az azokban való részvételt, akár helyi, nemzeti, vagy nemzetközi szinten.
- Mindenkinek joga van érdekképviselői szervezetbe belépni, és ugyanígy senki sem kötelezhető a belépésre valamely szervezetbe. Bármilyen kötelező tagság ellentétes a Kartával. Tilos az olyan szabályozás, amely a munkahelyre való felvétel feltételéül szabja a valamely meghatározott szakszervezethez való tartozást („closed shop”).
- Lényeges követelmény, hogy a szakszervezet létrejötte nyilvántartásba vételhez (pl. bírósági bejegyzés) köthető. Ennek az a feltétele, hogy megfelelő jogi garanciákkal biztosítani kell, hogy a regisztráló hatóságnak ne legyen visszaélési lehetősége a bejegyzés elutasítása terén, továbbá a minimális taglétszámra vonatkozó követelmények ésszerű mértéken belül maradjanak, valamint a bejegyzés díja ne legyen túl magas.
- A tagsággal és tisztségviselőkkel kapcsolatos alapvető követelmény, hogy az 5. cikkel ellentétes az olyan szabályozás, amely alapján egyes személyeket kizárnak a tagság köréből, vagy amely a tagfelvétel illetve tisztségviselővé választás feltételéül állampolgársági követelményt támaszt.
- A szakszervezetek tevékenységével kapcsolatos alapvető elvárás, hogy biztosítani kell számukra a vállalatokon belüli működést, a munkáltató jogainak és érdekeinek a tiszteletben tartása mellett. A szakszervezeti tevékenységben való részvétel miatt senkit sem érhet hátrány, a szakszervezethez való tartozás alapján tilos a diszkrimináció a felvétel, elbocsátás, előmenetel terén. A – Magyar Köztársaság által nem ratifikált – Módosított Karta 28. cikke további védelmet ír elő a szakszervezeti tisztségviselők számára, különösen az elbocsátással szemben.
 - Az érdekképviselők tevékenységébe beletartozik mindenekelőtt a kollektív alku. A szakszervezeteknek a kollektív alkuban való hatékony részvétele céljából az állam előírhat reprezentativitási kritériumokat. Ezek a kritériumok akkor felelnek meg az 5. cikknek, ha törvényen alapulnak, objektívek és ésszerűek, továbbá az ezzel kapcsolatos döntéseknek a bíróság általi felülvizsgálata kérhető. Lásd erről: 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. 42-46. o. Lenia Samuel: Alapvető Szociális Jogok, Az Európai Szociális Charta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997. 57.-62. o. A közalkalmazottak vonatkozásában a következtetéseket lásd 72-78. oldalakon.

Bizottság észrevételezte, hogy e rendelkezés valójában két kötelezettséget tartalmaz, melyek egyikének egy negatív, míg a másiknak egy pozitív aspektusa van. Az első kötelezettség megvalósításának feltétele, hogy az adott Szerződő Államban teljes egészében hiányozzon az önkormányzati jogalkotásból mindazon törvény vagy szabályozás, illetve irányítási gyakorlat, mely lehetővé tenné a munkaadók vagy munkavállalók saját szervezeteik létrehozását, illetve az azokhoz való csatlakozást. A második kötelezettség értelmében a Szerződő Állam köteles megfelelő jogalkotási és egyéb intézkedéseket tenni, melyekkel szavatolhatja a szervezkedési jog, és különösen is azon jog gyakorlását, mely által a munkavállalók magukat bármely, a munkaadótól eredő beavatkozástól megvédhetik.” (Konklúziók I, 31. o.)¹³

A béralkuhoz való jogról, más fordításban a kollektív alkuhoz vagy kollektív érdekegyeztetéshez való jogról szóló 6. cikk tartalmának a lényege, hogy biztosítja mind a munkáltatónak, mind a munkavállalónak a kollektív tárgyalás és megállapodás lehetőségét.

Az első felülvizsgálati ciklusban a Bizottság általános ismertetést tartott a 6. cikk vonatkozási területéről. „Ez a cikk annak biztosítását célozza, hogy mind a munkaadók mind a munkavállalók gyakorolhassák a kollektív érdekegyeztetéshez való jogot. Négy bekezdésben foglalja a munkaadók és munkavállalók, illetve ezek szervezetei közötti kapcsolatok különféle aspektusaival és azon eszközökkel, melyek segítségével e kapcsolatok tovább fejleszthetők. E cikk első három bekezdése a munkaadók, és munkavállalók között létrehozandó együttműködés alábbi módozatait fejt ki: a. közös érdeklődésre számot tartó témákról való konzultáció; b. kollektív szerződések megkötésének céljával folytatott tárgyalások; c. érdekegyeztetés és önkéntes döntőbíráskodás az esetlegesen felmerülő munkaügyi viták esetén. A 6. cikk 4. bekezdése a munkaadók, és munkavállalók azon jogával foglalkozik, mely közös fellépésüket teszi lehetővé érdekütközés esetén, ide értve a sztrájk jogát is” (Konklúziók I, 34. o.)¹⁴

A 6. cikkel kapcsolatos esetjog lényeges elemei a következők: a 6. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelezettsége a konzultáció elősegítése. A 6. cikk a munkavállalói és a munkáltatói szervezetek közötti konzultációról szól, nem pedig e szervezetek és az állam közötti konzultációról. A kormány által szervezett és vezetett tripartit konzultáció megfelel a 6. cikk követelményeinek, tehát a kormány ezáltal teljesíti kötelezettségét a konzultáció előmozdítására: „... egyes államokban a konzultáció közös testületek keretei között történik, ahol gyakorta a kormányzati képviselő elnököl. A konzultációnak ezt a fajtáját úgy minősítették, mint amely megfelel a 6. cikk 1. bekezdésében lefektetett követelményeknek.”

A konzultációba tartozó kérdésekről a Szakértői Bizottság megállapította, hogy „a kormányok mozdítsák elő a közös konzultációt, különösen is az alábbi területeken: munkahelyi problémák (munkafeltételek, szakképzés, szakmai átképzés, munkahelyi egészség és biztonság, stb.); gazdasági problémák (az üzleti vállalkozás megszervezése és irányítása, munkaidő, termelékenység, személyi állomány

¹³ Lenia Samuel: Alapvető Szociális Jogok, Az Európai Szociális Charta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997. 57. o.

¹⁴ Lenia Samuel: i.m. 79. o.

szerkezete és nagysága, stb.) szociális kérdések: társadalombiztosítás, szociális jólét, stb.”¹⁵

1991-ben újabb mérföldkő következett, amikor az európai szociális partnerek aláírták a Szociálpolitikai Megállapodást, amelyet a Maastrichti Szerződés mellékletét képező Szociálpolitikai Jegyzőkönyvhöz csatoltak. A megállapodás alapján a szociális partnerek által kötött keretmegállapodások - amennyiben a felek igénylik - a Tanács döntése révén kötelező erejűvé válnak, és a tagországoknak be kell építeni a jogrendszerükbe.¹⁶

A szociális partnerek egyik legfontosabb és legerősebb joga ma az Európai Unióban a szociális tárgyú jogalkotás befolyásolása, illetve az ebben való részvétel, valamint megállapodások megkötése az európai szintű munkáltatói szervezetek és szakszervezeti szövetségek között.¹⁷ Mivel az Unióban közel 25 millió ember dolgozik az egészségügyben, ezért egyre nagyobb hangsúlyt kap az ágazati szociális párbeszéd uniós szinten. Az European Public Service Union (EPSU, magyarul: Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége) egy olyan munkavállalói oldalon működő szervezet, amely 8 millió közzolgálati dolgozót képvisel Európa-szerte. Tagja a Public Services International-nak (PSI: azaz a közzolgálati dolgozók globális szervezete) és európai szinten képviseli az egészségügyi és szociális ágazatban dolgozókat. (orvosokat, ápolókat...stb.) Munkáltatói részről a European Hospital and Healthcare Employers Association (HOSPEEM, magyarul: Európai Kórházi és Egészségügyi Munkaadók Szövetsége) emelhető ki, mely 2005 szeptemberében jött létre azzal a céllal, hogy európai szinten képviselje a nemzeti kórházi munkáltatói szervezetek érdekeit a munkaerő- és munkaügyi kapcsolatok terén.

2006-ban az EPSU és a HOSPEEM elindította a Kórházi Szektor Ágazati Társadalmi Párbeszéd Bizottságát, amelynek keretei között együttműködve igyekeznek biztosítani Európában a magas színvonalú egészségügyi szolgáltatások előmozdítását.

A szektorális kollektív viták kiváltói okai nagyjából minden tagállamban hasonlóak (béremelés, munkakörülmények javítása) azonban a vitarendezési módszerek eltérőek lehetnek tagállamonként.¹⁸

¹⁵ Lásd erről: Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsa Beáta – Neumann László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közzolgálatban, Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan*, Zárótanulmány, Budapest, 2007. 46-55. Lenia Samuel: i.m. 82-103. o. Lásd még: <https://rm.coe.int/ecsr-findings-2022/1680aa4e2d> (letöltés: 2023.06.20.)

¹⁶ A tényleges szociális jogi rendelkezések a Szociálpolitikai Megállapodás szövegében találhatóak. A célkitűzések jelentősen különböznek a közösség korábbi céljaitól: foglalkoztatás előmozdítása, élet- és munkafeltételek javítása, szociális védelem, szociális párbeszéd, magas és tartós foglalkoztatási színvonal, férfiak és nők közötti esélyegyenlőség. Lásd erről: GYULAVÁRI T. – KÖNCZEI GY. *Európai Szociális Jog*, Osiris, Budapest, 2000, 53. o.

¹⁷ Az uniós szintű szociális párbeszéd folytatásához és megállapodások kötéséhez a Bizottság a következő szociális partnereket ismeri el reprezentatívnak: szakszervezeti oldalon az Európai Szakszervezetek Szövetségét (ETUC - European Trade Union Confederation), míg a munkáltatói oldalon az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetségét (UNICE - Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), az Állami Vállalatok Központját (CEEP - European Centre of Enterprises with Public Participation) és a Kézművesek, Kis- és Középvállalkozások Európai Szövetségét (UEAPME - European Association of Craft, Small and Medium Sized Enterprises).

¹⁸ Németországban például a speciális közvetítők nagy szerepe jellemző.

A szociális párbeszéd intézménye nemzetközi megközelítésben - akár globálisan, akár az Európai Unió tekintetében is - jóval túlmutat a kollektív tárgyalások, megállapodások vagy a kollektív szerződés fogalmán. Az ILO értelmezés szerint magában foglalja tárgyalási típusokat, a konzultációt, vagy pusztán információcserét a munkáltatók a munkavállalók, esetleg az állam között. Célja nagyon egyszerűen megfogalmazható: a szociális partnerek közötti (kollektív) tárgyalások és megállapodások elősegítése. A szociális párbeszéd és a munkavállalói részvétel hatékony eszköze lehet mind a rugalmasság, mind a biztonság elérésének. Ez adja meg a lehetőséget arra, hogy a munkafeltételek kiszámítható módon változzanak akkor, amikor a munkáltatónak gyorsan kell reagálnia.

2. A kollektív tárgyalások nemzetközi jogi alapjai. Az állam szerepe az kollektív alkufolyamatban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az Európai Unió dokumentumaiban

A szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalás kulcsfontosságú eszköz a munkaadók és a szakszervezetek számára ahhoz, hogy tisztességes béreket és munkafeltételeket tudjanak kialakítani, és a szilárd kollektív tárgyalási rendszerek növelik a tagállamok rezilienciáját gazdasági válságok idején; mivel az erőteljes kollektív tárgyalási rendszerekkel rendelkező társadalmak általában gazdagabbak és egyenlőbbek; mivel a kollektív tárgyaláshoz való jog olyan kérdés, amely minden európai munkavállalót érint, és amely döntő hatással lehet a demokráciára és a jogállamiságra – és ezen belül az alapvető szociális jogok tiszteletben tartására – nézve; mivel a kollektív tárgyalás alapvető európai jog, amelyet az európai intézményeknek az Alapjogi Charta 28. cikke értelmében tiszteletben kell tartaniuk; mivel ezzel összefüggésben azok a szakpolitikai intézkedések, amelyek tiszteletben tartják, előmozdítják és megerősítik a kollektív tárgyalásokat és a munkavállalók pozícióját a bérmegállapítási rendszerekben, fontos szerepet játszanak a magas színvonalú munkakörülmények elérésében.¹⁹

Kollektív tárgyalás kulcsfontosságú eszköze a munkahelyi jogok érvényesítésének is; mivel az OECD adatai szerint az elmúlt évtizedekben mind a szakszervezetek jelenléte, mind a kollektív tárgyalások elterjedtsége jelentős mértékben csökkent; mivel 2000 óta az EU 27 tagállama közül 22-ben csökken a kollektív tárgyalások elterjedtsége; mivel a jól szervezett szociális partnerekkel és a kollektív szerződések széles körű elterjedtségével jellemzett országokban a munka és a munkakörnyezet minősége átlagosan magasabb; mivel a kollektív tárgyalások – feltéve hogy széles körben alkalmazzák és jól koordinálják őket – elősegítik a jó munkaerő-piaci teljesítményt.²⁰ Az European Company Survey 2019 adatainak az Eurofound és a Cedefop (Európai Szakképzés-fejlesztési Központ) által végzett elemzése szerint az EU-27-ben működő intézmények 61%-ában a vezetők arról számoltak be, hogy a

¹⁹ Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a méltányos átállást szolgáló erős szociális Európáról (2020/2084(INI)) J.

²⁰ Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a méltányos átállást szolgáló erős szociális Európáról (2020/2084(INI)) K.

munkavállalók legalább egy részének bérét kollektív szerződés határozza meg. A Eurofound a felmérés alapján végzett, az EU-ban érvényes kollektív megállapodásokra és a béralkuk lefedettségére vonatkozó elemzése megállapította, hogy az országok közötti különbségek rendkívül nagyok. Az országok egy csoportja szinte teljes lefedettséggel rendelkezik: Olaszország (97%), Ausztria (94%), Spanyolország (91%), Finnország, Franciaország (mindkettő 90%) és Svédország (89%). A spektrum másik végén egy másik csoport alig rendelkezik lefedettséggel: Észtország (6%), Csehország (9%), Litvánia, Málta, Lengyelország (mind 10%), Szlovákia (12%) és Magyarország (13%). Az arány általában alacsony azokban az országokban, ahol a kollektív tárgyalások fő szintje a vállalat. A legmagasabb arányok azokban az országokban találhatóak, ahol a több munkáltatót tömörítő ágazati szintű kollektív tárgyalások dominálnak, és különösen ott, ahol elterjedt a kiterjesztési mechanizmus.²¹

A kollektív tárgyalások végeredménye általában egy írásos megállapodás, vagy szerződés: a kollektív szerződés. Az ILO 1981-ben elfogadott 154. sz. egyezménye²² egyértelműen kétoldalú folyamatként jellemzi a kollektív tárgyalások rendszerét, mely meghatározza a munkafeltételeket, rendezi a munkaadók és munkavállalók (vagy szervezeteik) közötti kapcsolatokat. Az ILO konvenciók közül kiemelendő továbbá az 1949-ben elfogadott 98-as számú²³ is, alapvetően ugyanis a 154-essel

²¹ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/collective-bargaining-coverage> (letöltés: 2023.06.20.)

²² Egyezmény a kollektív tárgyalásokról. Magyarország az egyezményt 1994-ben ratifikálta, a kihirdető jogszabály: 2000. évi LXXIV. törvény a kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülészakán elfogadott 154. számú Egyezmény kihirdetéséről.

²³ Kihirdette a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LV. törvény. ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998 (Annex revised 15 June 2010) https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_hungarian.pdf (letöltés: 2020.10.05.) . A Nyilatkozat célja, hogy összehangolja azokat igényeket, melyek a szociális haladás és a gazdasági haladás összhangjának megteremtését szorgalmazó nemzeti erőfeszítések ösztönzésére irányulnak, azzal az igénnyel, mely az egyes országok eltérő körülményeknek, lehetőségeknek és preferenciáinak tiszteletbe tartására vonatkoznak. Mark Freedland és Nicola Kountouris elvi élű megállapítása szerint az e körben megfogalmazott elvek és jogok általános érvényűnek tekintendők, így tehát a munkavégzők egész körére ki kell terjeszteni attól függetlenül, hogy azok milyen foglalkoztatási jogviszonyban végzik munkájukat. Freedland, M. – Countouris, N.: Some Reflections on the 'Personal Scope' of Collective Labour Law, *Industrial Law Journal*, 46 (2017) 1., 66. o.

"Article 1

1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.

2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to--

(a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership;

(b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

Article 4

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or

együtt ez a kettő az, amely védi a kollektív tárgyaláshoz való jogot. A konvenciók a ratifikáló országokban a valamennyi ágazatra érvénytelenné bírnak, kivéve a már említett fegyveres erőket és a rendőrséget, melyekre a nemzeti szabályozás normái vonatkoznak. Az egyezményeket ugyanakkor alkalmazni kell a közszolgálatban dolgozókra is, beleértve az egészségügyi ágazatban foglalkoztatottakat.

Számos országban időnként háromoldalú, alapvetően makroszintű, országos tárgyalások is folynak a kormány, valamint a kiemelt helyzetű munkáltatói és munkavállalói szervezetek között. Ezek azonban nem a munkaviszonyhoz közvetlenül kapcsolódó feltételekről (bér, munkakörülmények) szólnak, hanem a gazdasági és munkaügyi kérdéseket érintő kormánypolitika átfogó elemeiről (pl. adózás, társadalombiztosítás). Az ilyen tárgyalásokat legtöbbször a kormány kezdeményezi főként gazdasági nehézségek idején. Fontos megjegyezni, ha születnek is országos szintű háromoldalú megállapodások, ezek nem tartoznak a kollektív szerződések körébe.

A nemzetközi gyakorlat szerint a piacgazdaságokban az államnak, illetve intézményeinek beavatkozása a kollektív tárgyalási folyamatokba vagy alkuba tehát általában korlátozott és alapvetően két funkciót²⁴ szolgál. Egyrészt megkönnyíti a kollektív tárgyalásokat, megteremtve annak intézményi és eljárási kereteit. Másrészt a kollektív tárgyalások tartalmát érintheti a bérek, és munkafeltételek bizonyos minimum szintjei követelményeinek meghatározásában.

Az állami beavatkozás lehetőségét, illetve a formáit az ILO a konvenciókban sem zárja ki, sőt megfogalmazza, hogy szükség van ún. kormányzati ösztönzésre, azonban a kollektív megállapodás csakis az önkéntesség elve alapján jöhet létre. Az állam felhatalmazott a tárgyalásokat elősegítő intézmények létrehozatalára, azonban maguknak a tárgyalásoknak szabadon kell folyniuk.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája²⁵ is tartalmazza a kollektív tárgyaláshoz való jogot, amely alapján a munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetve szervezeteiknek joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek. A Charta a jogok és elvek hatálya és értelmezése c. fejezetében kimondja, hogy *"a Chartában elismert jogok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja."*²⁶

employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements."

²⁴ Tóth Ferenc: *A Munkaügyi kapcsolatok fejlődése, rendszere*, Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008, 271-272. o.

²⁵ Alapjogi Charta 28. cikk.

²⁶ Alapjogi Charta 5. cikk (1) bek.

3. Szociális párbeszéd az egészségügy hazai gyakorlatában a jogviszonyváltásig

Magyarországon 2010-ig makroszinten háromoldalú fórumként működött a szociális párbeszéd intézménye. Az addig funkcionáló országos, és egységes konzultációs fórumot (OÉT - Országos Érdekegyeztető Tanács) a jogalkotó megszüntette, helyébe egy kétszintű szabályozási forma lépett. Az egyik szinten (mezoszint) a szociális partnerek az un. Ágazati Párbeszéd Bizottságokban (ÁPB) folytathatnak tárgyalásokat, még az új típusú egyeztetési lehetőség másik formája a makroszintű Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT). Ez utóbbiban lehető legszélesebb körben tárgyalják a szociális kérdéseket, így valójában multipartit platformnak tekinthető, hiszen a szociális partnereken kívül a civil szféra, a tudomány és az egyház képviselői is részt vesznek az üléseken, azonban a Kormány nem. A konzultációs fórum meglehetősen egyedi, hiszen amennyiben a munka világában, azon belül pedig a közszolgálatban felmerülő egyeztetési helyzetet vizsgáljuk, három probléma merül fel. Az egyik maga az univerzalitás, mert az ilyen általános jelleg mellett a specifikus kérdések súlytalanabbá válhatnak. A második probléma az elsőből ered, nevezetesen az, hogy a közszolgálat és a versenyszféra munkaügyi kapcsolatának bizonyos kérdései struktúrájukban jelentősen eltérhetnek egymástól. A tapasztalatok szerint – vagyis a tárgyalásokról, ülésekről származó rendelkezésre álló dokumentumok alapján - csekély súlyú a közzszférát érintő tárgyalási kérdések száma. A harmadik felmerülő probléma az, hogy az állam nem képviselteti magát nem igazán nevezhető szociális párbeszéd fórumnak.

Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok célja az ágazati szintű megállapodások elősegítése. A rendszer elsősorban a profitban érdekelt ágazatok számára nyújt releváns segítséget, bár néhány köztulajdonban álló munkáltató és munkavállalói számára is fontos platform (pl. Magyar Államvasutak). Mivel egy ágazatra fókuszál, inkább közvetett hatása van a közszolgálatra. A közalkalmazottak számára sem teremtette meg az együttműködés fórumát, így azok gyakran a jogi kereteken kívül bonyolódtak. Az egészségügyi ágazatban is bizonyos kérdéseiben komoly tárgyalások folytak, és megállapodások is jöttek létre e kereteken kívül.

A közigazgatás személyi állományát érintő döntések előkészítését országos szinten alapvetően két érdekegyeztető fórum támogatja. Ezek kifejezetten konzultatív jogosultságokkal rendelkeznek (véleményezés, javaslattevés), jogilag kötelező erejű megállapodások (kollektív szerződések) kötésére nincs felhatalmazásuk. A közszolgálati érdekegyeztetés gyakorlata szerint a felek közötti viták azonban nemcsak jogalkotás útján rendezhetőek, hanem igénylik a megállapodások lehetőségét is. A szakszervezetek oldaláról problémát jelent azonban, hogy ezek jogi kötőereje kétséges, azaz bírói úton nem kikényszeríthető, ha a munkáltatói oldal mégsem tartja be a benne foglaltakat²⁷.

A két platform közül az egyik az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT), melynek kompetenciája a teljes közzszférára, így a közalkalmazottakra és a feygyveres szervek hivatásos állományú tagjaira is kiterjed. Szűkebb hatállyal bír a

²⁷ Kártyás Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE, Eötvös Kiadó 2015, 154.o.

másik fórum, a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF) amely kifejezetten a közszolgálati tisztviselőket érintő kérdésekkel foglalkozik. A fentiekén túl szükséges megemlíteni a Közalkalmazottak Munkaügyi Tanácsát (KOMT) mely az OKÉT-nak egy olyan szűkített verziója, amelynek feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit fórumként üzemel, feladata, hogy intézményes keretet teremtsen a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdések megtárgyalásához, az országos, ágazatközi szintű szociális párbeszéd működtetéséhez, valamint véleményezési jogok érvényesítéséhez.²⁸

Az egészségügyben dolgozók igen jelentős aránya - több mint 2/3-a - az állami vagy önkormányzati fenntartású intézményekben dolgozik, ahol a munkaadók mozgásterét igen nagymértékben az állam, illetve az államot megjelenítő kormányzat határozza meg. Itt ezért különösen jelentős szerepe lehet az országos szakszervezetek és a Kormány által meghatározott szervezetek közötti egyeztetéseknek.

A munkavállalók gazdasági érdekeinek képviselője²⁹ szakszervezeti feladat. A szakszervezetek kezében lévő legfontosabb eszköz a kollektív alku és megállapodás. Magyarországon összesen három szakszervezet tekinthető reprezentatívnak az egészségügyi ágazatban: az EDDSZ (Magyarországi Munkavállalók Szociális és Egészségügyi Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szakszervezete) a MÖSZ (Mentődolgozók Önálló Szakszervezete) és az OSZSZ (Orvosegyetemek Szakszervezeti Szövetsége)

²⁸ Mélypataki Gábor: A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén, *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2019/1 sz. 33-34.o. Prugberger Tamás: A munkaügyi kapcsolatok új szabályai az érdekkiegyenlítési jogába, *Gazdaság és Jog* 2013/3. sz. 6-8. o. valamint Prugberger Tamás - Mészáros Melinda: A magyar munkajogi szabályok változásai európai kitekintéssel, Miskolc, Novotni Kiadó, 2020. 176-182. o. Prugberger Tamás hangsúlyozza, hogy jelenleg az országos érdekegyeztetés helyett jogforrási szinten a szociális partnereknek csak javaslattevési joguk van, amit a Kormány vagy elfogad, vagy nem. A 2012. évi Mt. ugyanis eltörölte az országos érdekegyeztetési fórumon történő háromoldalú megállapodás-kötési lehetőséget és a szociális partnerek csak véleménymeghallgatási és javaslattevési jog illeti meg a NGTT-n belül. Ez a pozitív jogi helyzet, amit azonban informálisan javít az a de facto gyakorlat, hogy az állam informálisan visszaállította a háromoldalú érdekegyeztetési megállapodás-kötést a gyakorlat szintjén, bár az állam nemigen partner az érdekegyeztetésben.

A Független Szakértői Bizottság is több észrevételt ezen jogok gyakorlását illetően Magyarországon: Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsas Beáta – Neumann László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban, Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan, Zárótanulmány, Budapest, 2007. 46-55. o.*

²⁹ "Gyakran a munkavállalók az egészségügyben a kamaráktól várják el az érdekvédelmet. Mivel itt a tagság kötelező, így nagy a lefedettség, könnyebb a kapcsolatot megtartani a dolgozókkal. A kamaráknak azonban alapvetően nem ez a dolga, Munkáltatói szinten nem rendelkeznek erre vonatkozó jogosítványokkal, országos szinten is csak véleményező jogosítványuk van. Az egészségügyi hivatás gyakorlásával és az egészségügyi tevékenységgel összefüggő kérdésekben képviseli és védi tagjainak érdekeit és jogait. Ez nem zárja ki, hogy javaslattevők legyenek, pl. bérezési kérdésekben – mint ahogyan erre több példa hozható –, de nincs joguk sztrájk tárgyalásokat folytatni, gazdasági információkat kérni a munkáltatótól, és a munkahelyeken semmilyen egyeztetési, vagy érdekképviseleti jogosítvánnyal nem rendelkeznek. Feladatuk a szakmai érdekképviselet, így javaslatok a szakmai minimál követelményekre, vagy a szakmai képzésekre, felkészítésekre." (Érdekvédelem az egészségügyben és a szociális ágazatban- Tananyag a Független Egészségügyi Szakszervezet gondozásában- 2021)

Kardinális kérdés a területre vonatkozó munkaügyi kapcsolatokat illetően az, hogy egészségügyi ágazatban jellemzően a nyomásgyakorló akciókat szervezők követeléseiket nem a különféle munkaadói szervezeteknek, hanem közvetlenül az egészségügyi kormányzatnak címezték, így az elért eredményeket legtöbbször nem kollektív szerződésekben, hanem törvényben vagy rendeletben rögzítették.

Az EDDSZ és a MÖSZ a Magyar Orvosi Kamara (MOK) támogatásával 2016-ban a kollektív megállapodás egy sajátos alfaját ún. bérmegállapodást kötöttek. Megkezdték az életpályák kialakítását, valamint a megállapodást megelőző nyomásgyakorló eszközök alkalmazásának hatására a bérmegállapodás következményeként sor került többlépcsős ágazati béremelésre is. Az egészségügyi ágazat első kollektív szerződését ezt követően 2017 -ben írták alá. Szakszervezeti oldalról az EDDSZ, munkáltatói oldalon pedig az egészségügyi szolgáltatók helyett és nevében eljáró Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) volt az aláíró fél.

A szerződés az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az EDDSZ és a MÖSZ által 2016-ban lefolytatott tárgyalások eredményeképpen a munka- és pihenőidő, illetve béremelés tárgyában létrejött megállapodások alapulvételel jött létre. A kollektív szerződés a bérezéssel kapcsolatban kinyilvánította, hogy a bérfeljesztésről szóló követelések jogszabályi úton valósulnak meg. Kollektív szerződés megkötésére az egyes egészségügyi szolgáltatók szintjén is volt lehetőség (az ágazati és a helyi szintű kollektív szerződések egymáshoz való viszonyának általános és ágazati szabályozásának figyelembevételével).

4. Jogviszonyváltás - az ellátás folyamatosságának biztosítása kollektív munkajogi eszközökkel - pro és kontra

Az Egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020 évi C. törvény (Eszjtv) a 15.§-val egy teljesen új, tripartit érdekegyeztető fórumot hozott létre. A törvény szerint a résztvevői a Kormány, az országos ágazati érdekképviseleti szervek, valamint az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek országos munkavállalói érdekképviseleti szervezetei. Az Egészségügyi Szolgálati Érdekegyeztető Fórum (ESZÉF) alapszabálya határozza meg, hogy a Kormány kivel, és miről tárgyal. Az ESZÉF, illetőleg az egészségügyi szolgálati jogviszony szociális partnerei nem integrálódnak más közszolgálati érdekegyeztető fórumba. Azaz a törvény az egészségügyi tv. hatálya alá tartozó dolgozókat kiemeli az OKÉT, és KOMT hatálya alól is, és egy teljesen új fórum alá utalja őket. A törvény hatályba lépése óta ez az új szervezet még nem alakult meg.

A törvény rögzíti, hogy kollektív szerződés az ágazatban nem köthető. Bár a kollektív megállapodáshoz való jog hazai mértékű korlátozása a közigazgatásban szereplő munkavállalók esetében is aggodalmat vetett fel, azonban ezzel a döntéssel a jogalkotó az egészségügyi dolgozókat is hasonló helyzetbe hozta. Pedig az egészségügyi dolgozók nem gyakorolnak közhatalmat, jogviszonyuk sem egy magasabb hierarchikus szintet szimbolizáló kinevezéssel, hanem munkaszerződéssel jön létre.

A szakértők szerint a fentiekben részletezett nemzetközi standardok, illetve maga az Alaptörvény sem teszi lehetővé (jogpolitikai indoklás pedig nem látott napvilágot) a kollektív alku jogának ilyen általános megvonását. A Magyar Orvosi kamara állásfoglalása szerint az ESZÉF alanyi köre sem elég koherens, szűknek tekinti a részvételre jogosultak körét.

Elsőként 2020 októberében a Magyar Orvosok Szakszervezete és a LIGA Szakszervezetek (LIGA) együttesen kérte a köztársasági elnököt, hogy ne írja alá az új, egészségügyi dolgozókra vonatkozó törvénytervezetet. Egyrészt mert álláspontjuk szerint a szociális partnereket a törvény tárgyalási és egyeztetési folyamatából kihagyták, másrészt pedig a kollektív jogok tervezett csorbításának lehetősége miatt. A törvény elfogadása után panasszal fordultak az ETUC vezetőjéhez 2020 novemberében a kollektív jogok tárgyában. Az öt hazai konföderáció 2021. január 13-án nyújtott be panaszt az egészségügyi dolgozókat ért sérelmek miatt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezethez, melyek a kollektív tárgyalások tilalmára és a sztrájkjog korlátozására vonatkoztak.

Amint azt az ILO 2021. évi 396. sz. jelentésében olvasható³⁰ a Kormány az ILO a fenti tárgyban történő megkeresésére reflektálva kifejti az alábbiakat: a viták rendezése és a jogviták megállapítása céljából egészségügyi Szolgáltatási Egyeztető Fórumot (ESZÉF) hoz létre; a jogalkotással a célja az volt, hogy az egészségügyi szolgáltatási jogviszony létesítésével átlátható és homogén rendszert alakítson ki az állami és önkormányzati egészségügyi intézményekben foglalkoztatott egészségügyi dolgozók számára; a törvény végrehajtási rendelkezése magában foglalja a 2016-ban kötött ágazati kollektív szerződés elemeit; a törvény nem tartalmaz általános hatályú rendelkezéseket, csak a törvény személyi hatálya alá tartozó személyekre, azaz az úgynevezett egészségügyi státuszú egészségügyi dolgozókra terjed ki; megállapítja, hogy az Alaptörvény VIII. § (2) és (5) bekezdése biztosítja a szervezkedés szabadságát, a XVII. cikk pedig a kollektív tárgyaláshoz és a sztrájkhoz való jogot; ez a rendelkezés nem zárja ki az egészségügyi szolgáltatók sztrájkjogát, hanem feltételhez köti. A kormány azzal érvel, hogy a feltétel önmagában nem tekinthető aránytalan korlátozásnak. A közegészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatottak számára ugyanis nagyobb közérdek fűződik az egészségügy működéséhez, a folyamatos betegellátás fenntartásához, valamint az állami élet- és egészségügyi kötelezettségek teljesítéséhez, mint a sztrájkjog feltétlen gyakorlásához.

Az új szabályozás bevezetésével a Kormány célja az volt, hogy megfelelő jogokat biztosítson az érintett munkavállalóknak – ugyanis a 2020. évi C. törvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek garantálják az egészségügyi dolgozók és az egészségügyben dolgozók érdekképviseletét. A kormány hangsúlyozza azon meggyőződését, hogy ez összhangban van az ILO vonatkozó előírásaival. Az ILO megfogalmazott válaszában felkérte a kormányt, hogy az érintett munkavállalói és munkáltató szervezetekkel egyeztetve vizsgálja felül a 2020 évi C. törvényt annak érdekében, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyeknek joguk

³⁰https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:4121007 (letöltés dátuma: 2023.05.15.)

legyen kollektív tárgyalás lefolytatására a munkafeltételeket illetően. Tekintettel az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók új jogállására és a korábban megkötött kollektív szerződés felmondására, a bizottság felkérte a kormányt, hogy az érintett munkavállalói és munkaadói érdekképviselői szervezetekkel lépjen kapcsolatba a munkavégzés feltételeinek közös megállapítása érdekében, s amennyiben ez nem lehetséges, akkor biztosítsa, hogy a függőben lévő ügyeket az érintett felek bizalmával rendelkező választott testület felülvizsgálja.

Kérte továbbá, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek sztrájkjogával kapcsolatos megállapodásokról folyamatosan tájékoztassa, és az érintett munkavállalói és munkaadói érdekképviselői szervezetekkel folytatott egyeztetést követően vizsgálja felül a 2020 évi C. törvény 15. § (1) bekezdését annak biztosítása érdekében, hogy független testület határozhassa meg a szervezett fellépés minimális szolgáltatását, amennyiben a felek nem jutnak megállapodásra. A szó szoros értelmében alapvető szolgáltatást nyújtónak tekintett személyek számára a bizottság felkérte a kormányt, hogy biztosítsa a megfelelő, pártatlan és gyors egyeztetési és választott bírósági eljárást arra az esetre, ha nem folyamodhatnak szervezett fellépéshez.

A fentiek tükrében a jogalkotó szándéka annak ellenére sem tisztázott, hogy több szakszervezet, illetve szövetség is közleményekben folyamatosan sürgeti az új érdekegyeztetési fórum, illetve a makroszintű szociális párbeszéd elindítását. Ugyanis a jelen helyzetben semmilyen szinten nincs lehetőség tisztázni a jogviszony váltással, sem az azóta bármilyen jogviszonnyal kapcsolatban felmerült munkaügyi vitás ügyeket. Felvetődik tehát a kérdés, hogy a túlterhelés, a kiégés, és a kiszolgáltatottság problémakörét tekintve mennyire ellensúlyozható materiális eszközökkel (jelentős béremelés) esetenként bizonyos jogok korlátozásával, ugyanakkor viszonylag merev szabályokkal állami kötelezettség teljesítése, azaz az egészségügyi ellátórendszer működésének biztosítása.

5. Záró gondolatok

A szociális párbeszéd tehát a munkáltatók és munkavállalók bevonásával történő tárgyalások, konzultációk, közös intézkedések, megbeszélések és információmegosztás összességéként határozható meg. A jól működő szociális párbeszéd kulcsfontosságú eszköz a munkakörülmények számos, különböző szinten működő szereplő bevonásával történő alakításában. Egyensúlyt teremt a munkavállalók és a munkáltatók érdekei között, és hozzájárul mind a gazdasági versenyképességhez, mind a társadalmi kohézióhoz. A közelmúltban az európai szinten folytatott szakpolitikai viták rámutattak arra, hogy különösen a 2008-as válság óta a társadalmi igazságosságról, a demokráciáról, a munkahelyek minőségéről és a munkaügyi kapcsolatok új modelljeiről folytatott új viták kihívások elé állították a hagyományos munkaügyi kapcsolatokat és a szociális párbeszéd rendszerét. Meggyőződésünk, hogy minden munkavégzőnek joga van ahhoz, hogy munkafeltételei meghatározása érdekében élhessen a szociális párbeszéd eszközeivel. Különösen igaz ez akkor, amikor azt látjuk, hogy az új típusú

munkavégzők, így például a platform munkát végzők csak bizonyos munkajogi rendelkezések hatályának kiterjesztését kérik, így a kollektív tárgyalásokhoz való jog gyakorlásának lehetőségét.³¹ Azaz az látható, hogy minden kiszolgáltatott helyzetben lévő munkavégző a kiszolgáltatottság fokától függően igényt támaszt arra, hogy munkafeltételei javítása érdekében tárgyalásokat és konzultációt folytasson. Jelen esetben az ágazatban természetesen értjük a közfeleladat ellátásához fűződő érdek erősségét, azonban a jog világában is különböző érdekek figyelembevételével mellett volna szükség a megfelelő egyensúly megtalálására. Hiszen a tisztességes munka fogalma magában foglalja a produktív és szabadon választott munkát, a munkahelyi jogok garantálását, a szociális biztonságot és a munkafeltételek alakítására való képességet és lehetőséget.

Irodalomjegyzék

- Lenia Samuel: Alapvető Szociális Jogok, Az Európai Szociális Charta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997.
- Tóth Ferenc: *A Munkaügyi kapcsolatok fejlődése, rendszere*, Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008
- Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsá Beáta – Neumann László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgáltatásban, Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan*, Zárótanulmány, Budapest, 2007.
- GYULAVÁRI T. – KÖNCZEI GY. *Európai Szociális Jog*, Osiris, Budapest, 2000
- Hajdú J.: A szociális dimenzió fogalma és normatív szabályozásának fejlődése az Európai Unióban, *Európai Jog*, 2001.
- Kártyás Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE, Eötvös Kiadó 2015
- Kiss Gy.: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justis Bt., Pécs, 2010
- Mélypataki Gábor: A szakszervezetek lehetősége és szerepe a közszolgáltatásban https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/2/13_Forum_Szakszervezet_ek.pdf
- Rab H.: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*. Doktori Értekezés, Miskolc, 2010
- Szekeres B.: *Munkajogon innen - munkaviszonyon túl*, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogi Tudományi Doktori Iskola, 2018.

³¹ A Tanács ajánlása kiemeli, hogy fontos változás, hogy a munkaerőpiacok szerkezeti változásainak hatására elmosódtak a határok a munkaerőpiaci státuszok között. A hagyományos „vállalkozók” és „szabad foglalkozásúak” mellett egyre szélesebb körben alkalmazzák az önálló vállalkozói státuszt, egyes esetekben még akkor is, ha de facto alkalmazotti viszonyról van szó. Amint a munka világa fejlődik – egyre több ember dolgozik önálló vállalkozóként, atipikus munkaszerződéssel, vagy váltogatja, illetve ötvözi a gazdaságilag függő munkavégzést az önfoglalkoztatással – a munkaerő egyre nagyobb része nem rendelkezik elegendő hozzáféréssel a szociális védelemhez munkaerőpiaci státusza vagy munkaviszonyának típusa miatt. A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final. 3.