

IV. TAULMÁNYOK

PÁSZTÓY ANDRÁS: AZ ÉRDEKEGYEZTETÉS ÉS A TÁRSADALMI PÁRBESZÉD ALKOTMÁNYOS ALAPJAI MAGYARORSZÁGON

Az Európai Szociális Modell szerves része a társadalmi párbeszéd, amelynek kötelezettsége az EU számos országában az alkotmányokból vezethető le.

Tanulmányomban egyrészt azt a kérdést igyekszem körüljárni, hogy hazánkban mennyire voltak adottak az érdekegyeztetés és a társadalmi párbeszéd alkotmányos alapjai az előző alkotmány (1949. évi XX. törvény), alapján, illetve elemzem, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseinek tükrében milyen alkotmányossági dilemmák merültek fel a társadalmi párbeszéddel kapcsolatban. Ennek keretében egyrészt kitérek a jogalkotási eljárás során az érintett szervezetek vélemény-nyilvánítási jogának alkotmányos biztosítékaival, illetve ezek hiányával kapcsolatos problémákra, másrészt pedig az országos érdekegyeztetés legfontosabb intézményével, az Országos Érdekegyeztető Tanáccsal kapcsolatban felvetődött, a demokratikus legitimitációt és a közhatalmi jellegű jogosítványokat érintő alkotmányossági kérdésekre.

Másrészt arra kérdésre keresek választ, hogy az Alaptörvény hatálybalépése hozott-e, s ha igen, akkor milyen változást a párbeszéd alkotmányos alapjaival kapcsolatban, illetve hogy jelent-e előrelépést a korábbiakhoz képest.

1. Az érintett szervezetek vélemény-nyilvánítási jogának alkotmányos biztosítékai

A társadalmi párbeszéd alkotmányos alapjainak vizsgálata szempontjából a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény két paragrafusa érdemel figyelmet. Egyrészt a 4. §., amely szerint „a szakszervezetek és más érdekképviselések védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit”, másrészt a 36.§, amelynek értelmében „feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”.

Az alábbiakban az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azt a kérdést járom körül, hogy a fent idézett paragrafusok elegendő alkotmányos biztosítékot jelentettek-e egy adott jogszabály előkészítés, jogszabályalkotás során, az érintett társadalmi szervezetek, érdekképviselések véleményének kikérésére.

Az AB megállapítása szerint a jogállamiság elvéből fakadóan a jogi normáknak nem csak tartalmilag kell alkotmányosaknak lenniük, de ebből és a jogbiztonság elvéből eljárási garanciák is fakadnak. Azaz érvényes jogszabály csak a formalizált eljárás szabályainak betartásával keletkezhet.¹

Ez alapján a fenti kérdést, úgy is feltehetjük, hogy amennyiben a jogszabály előkészítés során véleményezési joggal rendelkező szervezeteknek nem volt módjuk a

¹ 11/1992. (III.5.) AB határozat

vélemény-nyilvánításra, az eredményezheti-e az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét.

A fent jelzett problémával az AB számos esetben foglalkozott és gyakorlatában több periódust különíthetünk el.²

1.1. Az első periódus

A kezdeti, első periódusban következetesen arra az álláspontra helyezkedett, hogy az egyeztetési kötelezettség elmaradása nem érinti az adott jogszabály érvényességét, mindössze a jogszabály-előkészítők, ill. a jogalkotó államigazgatási-jogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg.³

Az AB álláspontja szerint ugyanis az Alkotmány 36. §-a, amely szerint a Kormány feladatának ellátása során együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel, a Kormány számára kizárólag módszerbeli ajánlást jelent, s nem rendelkezik arról, hogy a Kormány együttműködési kötelezettsége mely döntései kapcsán és milyen formában áll fenn. Azaz az Alkotmány 36. §-ából nem következik, hogy a Kormány köteles kikérni a törvények előkészítése során az érdekelt társadalmi szervezetek véleményét.⁴

Ezzel kapcsolatban érdemes kitérni arra, hogy a 2010. december 31-ig hatályban lévő jogalkotási törvény⁵ 27. §-a értelmében a Kormány elé terjesztendő jogszabályokról a miniszterek és a szabályozásban érdekelt országos hatáskörű szervek vezetői mellett az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek is véleményt nyilvánítottak. A törvény 20. §-a alapján pedig a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kellett vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintették.

Az AB értelmezése szerint azonban a jogalkotási törvény fenti rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása sem vezetett önmagában egy jogszabály alkotmányellenességéhez, tekintettel arra, hogy bár az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmében a jogalkotás rendjét törvény szabályozta, ez a rendelkezés önmagában nem tette alkotmányos szabályokká a jogalkotási törvény normáit.⁶ Ezenfelül az AB a hatalmi ágak megosztására épülő államszervezetből kiindulva szükségesnek tartotta az állami és az érdekképviselői funkciók pontos elhatárolását. Ebből kifolyólag véleménye szerint a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem volt függővé tehető a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervezetek állásfoglalásától.⁷

Ugyancsak nem találta levezethetőnek az alkotmányellenességet az Alkotmány 4. §-ából sem, amely szerint a „szakszervezetek és más érdekképviselők védik és

² Drinóczi-Kocsis 2012 69. p

³ Uo. ill. 496/B/1990. AB határozat

⁴ 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ill. 39/1999. (XII. 21.) AB határozat

⁵ 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

⁶ 496/B/1990. AB határozat

⁷ 7/1993. (II. 15.) AB határozat

képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit”. Az AB álláspontja szerint ugyanis a paragrafus nem tartalmaz konkrét rendelkezést az érdekképviselési tevékenység tartalmára nézve, belőle nem vezethető le a szakszervezetek és más érdekképviselések jogszabály véleményezési joga, így annak elmaradása nem vezet alkotmányellenességhez sem.⁸

1.2. A második periódus

A második időszaknak a 30/2000. (X. 11.) AB határozat tekinthető, amelyben az AB közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról szóló 111/1995. (IX. 21.) Korm. rendelt módosításáról szóló 99/1997. (VI. 11.) Korm. rendeletet. Döntését arra alapozta, hogy a kormányrendeletet a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben vélemény-nyilvánítási joggal felruházott Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének kikérése nélkül fogadták el. Határozatában az AB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásban – közhatalminak, s így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek. Véleménye szerint a törvényben előírt konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettség elmulasztása olyan, a jogalkotói eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyeztetheti, és a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt azonban, hogy a külön törvényekben előírt egyeztetési kötelezettség elmulasztása eléri-e az alkotmányértés szintjét, eseti mérlegelés tárgyává tette.⁹

1.3. A harmadik periódus

A harmadik periódus kezdetét a 7/2004. (III. 24.) AB határozat jelenti, amelyben a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll eljárásban, a „befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról” szóló, az Országgyűlés által elfogadott törvény alkotmányosságát vizsgálta a testület. A köztársasági elnök indítványát részben a jogalkotói eljárás szabályainak megsértésére alapozta, tekintettel arra, hogy a támadott törvényt anélkül fogadta el az Országgyűlés, hogy a véleményezési joggal törvényben kifejezetten felruházott PSZÁF véleményét kikérték volna.¹⁰

⁸ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat

⁹ Drinóczi-Kocsis 2012 71., ill. 30/2000. (X. 11.) AB határozat

¹⁰ Uo. 72., ill. 7/2004. (III. 24.) AB határozat

Az indítvány elbírálása során az AB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvényalkotási eljárás ügyszó, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, s annak nem része a törvényjavaslat elkészítése, s ugyancsak kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések. Ebből fakadóan az esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések nem minősülnek olyan súlyú szabályszegésnek, amelyek a törvény közjogi érvénytelenségét eredményeznék. Ez csak akkor fordulhatna elő, ha a törvényjavaslat tárgyalása során lenne olyan, az Alkotmány, törvény vagy a Hárszabály által kötelezően előírt egyeztetés, amelyet az Országgyűlés saját eljárásában mulaszt el. Azaz az AB véleménye szerint a konzultáció elmaradása csak akkor eredményez alkotmányellenességet, ha a konzultációba be nem vont szerv véleményezési joga törvényből ered, s az elmaradás nem csak a törvény-előkészítést kötelező szabályok, de egyben a törvényalkotási eljárás (azaz a parlament előtti szakasz) anyagi szabályainak megsértését is eredményezi.¹¹

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény alkotmányosságával kapcsolatban született 8/2011. (II. 18.) AB határozat esetében az indítványozók a törvény alkotmányosságát vitató álláspontjukat részben ugyancsak arra alapozták, hogy azt az Országgyűlés az érdekképviseleti szervek véleményének kikérése nélkül, törvényben előírt egyeztetési szabályok megsértésével fogadta el.¹²

Az AB határozatában megismételte és megerősítette a fentebb kifejtett gyakorlatát, s ez alapján az indítványokat – az egyeztetési kötelezettség elmaradására alapozott alkotmányellenesség tekintetében – nem találta megalapozottnak. Azonban szükségesnek tartotta megjegyezni azt, hogy „abból, hogy az egyeztetési kötelezettség elmulasztása nem eredményezi az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét, nem következik, hogy nem vet fel alkotmányossági problémát az a törvénykezdeményezési gyakorlat, melynek során a jogalanyok széles körét érintő, átfogó törvények megalkotása esetében elmarad a Kormány számára törvény által kötelezően előírt egyeztetés”. Az AB utalt rá, hogy a Kormány úgy kerüli meg az egyeztetési kötelezettségét, hogy nagy létszámú munkavállalói kört érintő törvényjavaslatot egyéni képviselői indítvány alapján (amikor az előkészítőt nem köti törvényben előírt egyeztetési kötelezettség) fogad el az Országgyűlés.¹³

Itt kell megemlíteni a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatot is, amelyben a testület az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásával és a visszamenőleges hatályú adóztatást kimondó alkotmánymódosítással kapcsolatban fejtette ki álláspontját. Az indítványozók egyike közjogi érvénytelenségre, azaz az alkotmánymódosítás megalkotásának módjára és elfogadásának menetére hivatkozva is megkérdőjelezte az alkotmánymódosítás alkotmányosságát.¹⁴

¹¹ Uo.

¹² 8/2011. (II. 18.) AB határozat

¹³ Uo.

¹⁴ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat

Az AB a közjogi érvénytelenség megállapítására irányuló indítványt elutasította, tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítással kapcsolatos eljárás formailag megfelelt az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben előírttal. Ugyanakkor úgy foglalt állást, hogy az adott eljárás, tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítást egyéni képviselői indítvánnyal nyújtották be, nem elégítette ki teljes mértékben a demokratikus jogállamiság követelményét. Ugyanis, egyéni képviselői indítvány esetén, a képviselők rendelkezésére álló eszközök szűkössége miatt szinte teljes mértékben kizárt, hogy „megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel”. „Így nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvénymódosításokat vagy akár alkotmánymódosítást fogad el az Országgyűlés”.¹⁵

Összességében megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény vonatkozó és fent idézett paragrafusai nem jelentettek alkotmányos biztosítékot az érintett szervezetek vélemény-nyilvánítási jogának kikérése a jogalkotás során. Az AB fentebb ismertetett álláspontjaival és érveivel kapcsolatban azonban számos kérdés, dilemma felvethető, amelyre az alábbiakban hívom fel a figyelmet.

1.4. Az AB álláspontjaival és érveivel kapcsolatban felmerülő kérdések

- A. Nem jelent-e indokolatlan különbségtételt az, a 30/2000 (X. 11.) sz. AB határozatban kifejtett álláspont, miszerint csak a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek minősülnek a jogalkotó számára megkerülhetetlenek? Határozatában az AB maga is hangsúlyozta, hogy a jogállamiság részét képező döntéshozatali szabályok megsértése a demokratikus rendszer legitimációjának sérelméhez vezethet, tekintettel arra, hogy ebben az esetben a különböző társadalmi részérdekek összehangolására és a konszenzus elérésére nem nyílik mód.¹⁶ Vajon mennyivel segíti elő jobban a társadalmi részérdekek összehangolását az, ha a véleménykérés csak néhány konkrét szervezettől kötelező, s nem a társadalmi részérdekek sokaságát megjelenítő társadalmi szervezetektől?
- B. Tekintettel arra, hogy a benyújtott törvényjavaslat, annak elfogadása esetén, alapjaiban határozza meg a megszülető törvényt, rendkívül vitatható a 7/2004. (III. 24.) AB határozat érvelése, miszerint a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része csak a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, s annak nem része a törvényjavaslat elkészítése, s így az előkészítés során lefolytatott egyeztetések sem. Itt kell megemlíteni azt is, hogy a határozat keletkezésekor hatályban lévő

¹⁵ Uo. ill. Drinóczi-Kocsis 2012 74-75.

¹⁶ 30/2000 (X. 11.) AB határozat

jogalkotási törvény¹⁷, ugyancsak a jogalkotási, s így a törvényalkotási eljárás érdemi részeként kezelte a benyújtást megelőző egyeztetéseket, hiszen a „jogszabályok megalkotása” című fejezetben, s azon belül a „jogalkotási eljárás” című alcímben tartalmazta, hogy a törvényjavaslat tervezetének véleményezésére bocsátásáról a kormány gondoskodik.¹⁸

- C. A 8/2011. (II. 18.) AB határozat kapcsán felmerül a kérdés, hogy milyen alkotmányossági problémát jelent az a törvénykezdeményezési gyakorlat, amelynek során a jogalanyok széles körét érintő, átfogó törvények megalkotása esetében elmarad a Kormány számára törvény által kötelezően előírt egyeztetés, ha ez nem vezet közjogi érvénytelenséghez. Az AB határozatában ezt a kérdést nem fejtette ki.
- D. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat értelmében többek között azért vezet a demokratikus jogállamiság sérelméhez az, ha egy javaslatot egyéni képviselői indítványként nyújtanak be, mert a képviselők rendelkezésére álló eszközök szűkössége miatt szinte teljes mértékben kizárt, hogy egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel. Ez alapján viszont felmerül a kérdés, hogy nem vezet-e ugyanúgy a demokratikus jogállamiság sérelméhez az, ha a Kormány, a rendelkezésre álló eszközök ellenére sem tesz eleget a törvényben előírt egyeztetési kötelezettségének.

2. Alkotmányossági dilemmák az Országos Érdekegyeztető Tanács körül

A társadalmi párbeszéd közvetlen alkotmányos alapjait az Európai Unió kilenc tagállamának alkotmányában találjuk meg, s alapvetően az alábbi három csoportra oszthatjuk:

- az alkotmány rögzíti a szociális párbeszéd alkotmányos alapelvét (Lengyelország);
- az alkotmány felhatalmazást ad a szociális párbeszéd keretében szolgáló testület felállítására, a testületről szóló törvény megalkotására (Spanyolország, Hollandia);
- az alkotmány nevesíti is a szociális párbeszéd intézményét (Franciaország, Olaszország, Görögország, Portugália, Románia).¹⁹

Ezzel szemben az 1949. évi XX. törvényből, mint fentebb láthattuk, a társadalmi párbeszéd kötelezettsége az AB álláspontja alapján még csak közvetetten sem volt levezethető.

A legfontosabb párbeszéd fórum, az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) létrehozására és működésére vonatkozó rendelkezéseket nemhogy az alkotmány, de jogszabály sem rögzítette egészen 2009-ig. Ennek a megszületését a fentebb jelezett

¹⁷ 1987. évi XI. törvény

¹⁸ 1987. évi XI. törvény 38. § (3)

¹⁹ Héthy-Ónodi, 2008 125-126., ill. a felsorolt országok alkotmányai: www.constituteproject.org.

alkotmányos alapok hiánya ellenére paradox módon éppen egy alkotmányossági probléma kényszerítette ki.

Hivatalból eljárva a 2005. október 19-én megszületett 40/2005. (X. 19.) számú határozatában az AB ugyanis megállapította, hogy alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az Országgyűlés a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben nem alkotta meg az OÉT-nek, mint az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetés szervezetének létrehozására és működésére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Az AB a döntését a következőkre alapozta: az 1991. évi IV. törvény 9. § b) pontja értelmében a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületét (MAT) az OÉT évente beszámoltatta, valamint a törvény 9. § c) pontja alapján a munkájában résztvevő országos munkaadói és munkavállalói szövetségek útján kijelölte a MAT munkaadói, továbbá munkavállalói képviselőit, és javaslatot tett a visszahívásukra. Továbbá a törvény 12. § (1) bekezdése alapján a munkaügyi tanácsokba is az OÉT-ben képvisellel rendelkező munkavállalói és munkaadói szövetségek jelöltek egy-egy tagot.²⁰

Az AB értelmezése alapján a MAT és a munkaügyi tanácsok – a Munkaerőpiaci Alap, mint elkülönített állami pénzalap felhasználásának kérdéseire vonatkozó döntési jogaik alapján – közhatalmi jogosítványokkal rendelkeztek. A határozat értelmében a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező államigazgatási feladatokat ellátó szerv beszámoltatása, azaz a szerv feletti kontroll gyakorlása közhatalmi jogosítványt jelent. Ennek értelmében az OÉT, mivel évente beszámoltatta a MAT-ot, közhatalmi jogosítványokkal rendelkezett.²¹

Az AB megállapította, hogy az OÉT-t, mint közhatalmat gyakorló, ill. közhatalmat gyakorló testületek (MAT, munkaügyi tanácsok) megalakításában résztvevő szervezetet a jog formálisan nem intézményesítette. Azonban „formálisan létre sem hozott, jogi legitimációval nem rendelkező szervezet értelemszerűen nem legitimálhat összetételében tőle függő, ugyancsak közhatalmat gyakorló további szervezeteket (MAT, munkaügyi tanácsok) sem”.²²

Az AB felhívta az Országgyűlést, hogy az alkotmányellenes mulasztás megszüntetése érdekében jogalkotási kötelezettségének 2006. március 31-ig tegyen eleget.²³ Az Országgyűlés végül 2006. december 11-én fogadta el az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló törvényt.

Sólyom László akkori köztársasági elnök azonban a kihirdetésre megküldött törvényt nem írta alá, hanem 2006. december 28-án előzetes normakontrollra küldte az AB-hoz. Álláspontja szerint az OÉT tekintettel az AB korábban már idézet 40/2005. (X. 19.) határozatára, s tekintettel arra, hogy az elfogadott törvény 3. § (2) bekezdése

²⁰ 40/2005. (X. 19.) AB határozat

²¹ Uo.

²² Uo.

²³ Uo.

jogszabály-alkotással kapcsolatos egyetértési jogot²⁴ biztosít neki, közhatalmat gyakorló testület. Márpedig az Alkotmány 2. §. (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást közvetlenül és választott képviselői útján gyakorolja. Ebből következően minden közhatalom gyakorlásnak alkotmányos feltétele a demokratikus legitimitáció megléte. Más szavakkal az alkotmány értelmében közhatalmat csak olyan személy vagy szerv gyakorolhat, amelyet erre a közhatalom forrása, a közhatalom alá tartozók közössége közvetlenül vagy közvetve felhatalmazott.²⁵

Mivel az OÉT nem választott szerv, ezért közvetlenül, a választópolgárok részvételével rendezett választások útján nincs felhatalmazva közhatalom gyakorlásra. Közvetve sincs felhatalmazva, mivel nem egy, a választópolgárok által megválasztott szerv, testület választotta meg a tagjait. Éppen ezért az OÉT legitimitációját a benne részt vevő szervezetek által képviselt tagok adhatják. Ehhez az lenne szükséges, hogy az OÉT-ben részt vevő szervezetek a közhatalom gyakorlással érintettek – a választópolgárok – túlnyomó többségét tagjaik között tudják.²⁶

Az OÉT törvény bár megfogalmazza azokat a feltételeket, amelyeknek a teljesítése esetén egy munkavállalói, ill. munkaadói szervezet részt vehet az OÉT-ben, de nem követeli meg, hogy az OÉT bármelyik oldala vagy akár egésze a választópolgároknak, vagy akár csak a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségét képviselje. Ezért a törvény úgy konstituálja az OÉT-et, hogy nem teremti meg annak demokratikus legitimitációját. Éppen ezért a fentebb kifejtett okok alapján az Elnök álláspontja szerint a törvénytervezet alkotmányellenes.²⁷

Sólyom ugyanakkor indítványában hangsúlyozta, hogy az alkotmányellenesség az OÉT által gyakorolt közhatalmi jogosítványok okán áll fenn. Az OÉT ilyen összetétellel való létrehozása nem lenne aggályos, ha feladatai csak a hagyományos érdekegyeztetésre terjednének ki, s nem gyakorolna közhatalmat.²⁸

Sólyom László indítványa várható volt, hiszen már korábban is arra az álláspontra helyezkedett, hogy az érdekképviselőknek az állam és a társadalom viszonyában fontos közvetítő szerepe van, de ez a szerep a jogalkotás terén – az érvényes alkotmányossági korlátok mellett – csak szakértői közreműködés, azaz konzultatív jellegű lehet. Úgy vélte, hogy az OÉT-ét a jogszabályalkotás terén gyakorolt egyetértési, azaz közhatalmi jogosítványaival együtt a jogállam még az előző rendszertől örökölte, amely „a központi bérszabályozás leépítése idején a bérek feletti állami ellenőrzést szolgáló, az államigazgatásba ágyazott nem független szervezet volt.”²⁹

²⁴ Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) határozata alapján az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jog és a normaalkotás is közhatalmi jogosítványnak minősül.

²⁵ Sólyom László köztársasági elnök indítványa az Alkotmánybírósághoz:

http://www.polhist.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=86

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

²⁹ Sólyom 2004 192-193.

Az AB 124/2008 (X. 14.) számú határozatában helyt adott az elnök indítványának. Értelmezése szerint az indítvány alapján elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy alkotmányosan részt vehetnek-e a jogszabályok egyetértési joggal való megalkotásában az OÉT, ill. az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek. Ha erre a kérdésre igen a válasz, akkor kell megvizsgálnia az AB-nak, hogy esetükben fennállnak-e a demokratikus legitimitáció feltételei.³⁰

Az AB végül a második kérdést nem vizsgálta, mert az első kérdésre nemleges választ adott, a következő érvelés alapján: a „jogalkotás közvetlenül az alkotmányon alapuló és ezért törvénnyel nem korlátozható közhatalmi hatáskör, az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt”. Az AB értelmezése alapján az alkotmány a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez, maga határozza meg a jogszabályok nevét és kibocsátóit, valamint a jogszabályok hierarchiáját. Ebben a zárt rendszerben maga az Alkotmány a legmagasabb rangú jogi norma, éppen ezért magában az Alkotmányban meghatározott hatásköröket más alacsonyabb rangú jogszabály, így törvény sem korlátozhat.³¹

Az AB fenti értelmezéséből fakadóan jogalkotó hatáskörrel csak maga az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. Mivel sem az OÉT, sem az OÉT-ben részt vevő szakszervezeti konföderációk nincsenek nevesítve az Alkotmányban, mint jogalkotó szervek, ezért a közhatalmi jogosítványnak minősülő – törvényben biztosított – jogszabályalkotásban való egyetértési joguk alkotmányellenes. Ilyen jogot csak magában Alkotmányban lehetne számukra garantálni, ehhez azonban módosítani kellene az Alkotmány jogforrási rendszerre vonatkozó szabályait.³²

A fent említett két egymással összefüggő határozat, s különösen Sólyom László érvelésének az egybevetése érdekes dilemmára vett fényt. A 40/2005. sz. határozatában az AB ugyanis nem abban látta az alkotmányellenességet, hogy a demokratikus legitimitációval nem rendelkező OÉT gyakorolt közhatalmat, hanem pusztán csak abban, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az OÉT létrehozására és működésre vonatkozó törvényi rendelkezéseket. A határozatban az AB *expressis verbis* ki is mondta, hogy „az állam és az érdekszerveztek képviselőiből álló testületeknek a felállítása és a testületeknek egyes közhatalom gyakorlására jogosító hatáskörökkel valló felruházása önmagában nem feltétlenül alkotmányellenes”.³³

Sólyom László érvelése az Alkotmánybíróság demokratikus legitimitáció értelmezésével kapcsolatos korábbi gyakorlatán is alapult. A 38/1993. (VI. 11.) és a 16/1998. (V. 8.) határozatokban az AB maga is kifejtette, hogy közhatalom gyakorlásának a demokratikus legitimitáción kell alapulni, amely vagy a

³⁰ 124/2008 (X. 14.) AB határozat

³¹ Uo.

³² Uo.

³³ 40/2005. (X. 19.) AB határozat

választópolgárok közvetlen választása vagy pedig egy közvetlenül választott szervezet általi választás útján jöhet létre.³⁴

Így viszont felmerül a kérdés, hogy az AB fent említett két álláspontja hogyan egyeztethető össze egymással, azaz hogyan lehetséges, hogy egy az állam és az érdekszerveztek képviselőiből álló testület alkotmányosan, azaz demokratikus legitimáción alapuló módon gyakoroljon közhatalmat. Az AB gyakorlata erre a kérdésre nem ad választ.

Véleményem szerint a lehetséges megoldás egy Sólyom László érvelésétől eltérő megközelítés. Sólyom ugyanis figyelmen kívül hagyta azt, hogy az OÉT egy három egyenrangú oldalból álló testület volt, amelynek az egyik oldala, a kormány, elvitathatatlanul demokratikus legitimációval rendelkezett. Azaz az OÉT közhatalom gyakorlására (amit nem az egyes oldalak, hanem az OÉT, mint testület gyakorolt) nem kerülhetett sor egy kétségkívül demokratikusan legitim szerv beleegyezése nélkül.

Itt kell megemlíteni azt is, hogy az AB által a 124/2008. sz. határozatban hivatkozott más EU tagállamok társadalmi párbeszédet megvalósító intézményeire is, amelyek jogosítványai kizárólag konzultatívak. Azonban mindenképpen megjegyzendő, hogy a hivatkozott intézmények kivétel nélkül a kormányok részvétele nélkül működnek, s az AB nem tekintette át a más EU tagállamokban működő, az OÉT-vel megegyezően tripartit fórumokat, amelyek közül a Litván Köztársaság Tripartit Tanácsa együttdöntési joggal is rendelkezik.³⁵

3. Az Alaptörvény és a társadalmi párbeszéd alkotmányos alapjai

A kormány és az érdekképviselők, társadalmi szervezetek közötti párbeszéd tekintetében az Alaptörvény hatálybalépése annak ellenére is kétségkívül visszalépést jelent, hogy az együttműködésre, az érintett szervezetek véleményének kikérésére az előző alkotmány sem jelentett biztosítékot. Az Alaptörvény ugyanis a korábbi alkotmánytól eltérően nem említi a kormány társadalmi szervezetekkel való együttműködési kötelezettségét, s nem tartalmaz a korábbi alkotmány 4. §-ához hasonló, az érdekképviselők szerepével foglalkozó rendelkezést sem. Az OÉT-ét felváltó Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló törvény preambuluma, szemben az OÉT-ről szóló törvény preambulumaival a törvény megalkotásának indokaként ennek megfelelően már nem is említi a munkavállalók és munkáltatók alkotmányos érdekvédelmi és érdekképviselési jogainak biztosítását.³⁶ Ugyancsak nem hivatkozik az Alaptörvényre a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény sem, ami az érintett szervezetekkel való egyeztetést, az

³⁴ Sólyom beadványában maga is hivatkozik a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatra és 16/1998. (V. 8.) AB határozatra.

³⁵ Chabanet-Trechsel 2011 85.

³⁶ Lásd: az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló 2009. évi LXXIII. törvény, ill. a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény preambulumát.

1987. évi XI. törvénnyel szemben, csak lehetőségként, s nem kötelezettségként tartalmazza.³⁷

A visszalépés több szempontból is sajnálatos. Egyrészt a demokratikus jogállami intézményrendszer normális működtetésének szempontjából, aminek az AB álláspontja alapján is feltétele, hogy az állami döntéshozatal mechanizmusában jelentőséget tulajdonítsanak az érdekképviseltek véleményformálásának.³⁸ Másrészt a minőségi jogalkotás szempontjából, aminek szerves része, hogy olyan jogszabályok szülessenek, amelyek alkalmasak a szándékolt joghatás, eredmény elérésére. Ehhez pedig elengedhetetlen az érdekelttekkel való konzultáció.³⁹

Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a társadalmi párbeszédnek a munkavállalók és a munkaadók, ill. érdekképviseltek közötti kétoldalú párbeszéd is szerves része – azt is meg kell említeni, hogy ebből a szempontból az Alaptörvény figyelemreméltó előrelépést jelent. A korábbi alkotmánnyal szemben ugyanis, ami a kétoldalú párbeszédre nézve semmilyen rendelkezést nem tartalmazott, az Alaptörvény ezt két helyen is említi. Egyrészt a XVII. cikk (1) bekezdése szerint a „munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.” Másrészt a XVII. cikk (2) bekezdése alapján a munkavállalóknak, a munkaadóknak és szervezeteiknek törvényben meghatározottak szerint joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalásokat folytassanak és annak alapján kollektív szerződést kössenek.

Mindenképpen szükséges azonban leszögezni, hogy a fenti alkotmányos rendelkezések tényleges tartalommal való megtöltéséhez jogi és más típusú ösztönzők lennének szükségesek, különös tekintettel az egymunkáltatósnál magasabb szintű kollektív szerződések rendkívül alacsony számára.

³⁷ Lásd: a 2010. évi CXXXI. törvény 13. és 14. §-át, ill. az 1987. évi XI. törvény 27. §. c) pontját, valamint a 38. §. (3) bekezdését.

³⁸ Lásd: a 40/2005 (X. 19.) AB határozatot.

³⁹ Drinóczi-Kocsis 2012 59. és 77.

Felhasznált irodalom

Chabanet, Didier – Trechsel, Alexander H. (2011): *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*. Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute⁴⁰

Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós (2012): *A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről*. In: *Scientia Juris* 2012/1-2.

Héthy Lajos – Ónodi Irén (2008): *Országos Társadalmi Párbeszéd – Az Országos Érdekegyeztető Tanács és a Gazdasági és Szociális Tanács*. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest

Sólyom László (2004): *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Rejtjel Kiadó, Budapest

Dokumentumok

Sólyom László köztársasági elnök indítványa az Alkotmánybírósághoz az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló törvény alkotmányosságával kapcsolatban⁴¹

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

2009. évi LXXIII. törvény az Országos Érdekegyeztető Tanácsról

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről

2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról

Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Olaszország, Portugália, Románia és Spanyolország alkotmányai⁴²

⁴⁰ Elérhető: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19356/EUDO_Report_2011_03.pdf?sequence=1

⁴¹ Elérhető: http://www.polhist.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=86

⁴² Forrás: www.constituteproject.org