

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ 1866.

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata

TARTALOM

| | |
|---|-----|
| Tanulmány | |
| FODOR LÁSZLÓ: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások | 353 |
| PRUGBERGER TAMÁS – NÁDAS GYÖRGY: Az intézményesített háromoldalú érdekegyeztetés és korporatív, valamint önkormányzati jellegű igazgatási ügyvitel gazdaság- és szociálpolitikai jelentősége..... | 365 |
| SZALMA JÓZSEF: A kötelekrész, a végintézkedési szabadság és az öröklési szerződések az európai és a magyar magánjogban | 373 |
| LANDO KIRCHMAIR: A jogalkotói körök elmélete | 384 |
| KAJTÁR GÁBOR: Jus cogens a 21. században az általános erős jogalkotásának jelentősége..... | 401 |
| Szemle | |
| N. SZABÓ JÓZSEF : A jogtudományi elit a „népi demokratikus” átalakulásban (1946 ősze – 1948)..... | 409 |
| Jogirodalom, jogélet | |
| HOFFMAN ISTVÁN: Magasfeszültség. Városi szolgáltatások..... | 417 |
| SIKLÓSI IVÁN: Visky Károly és a Scuola di diritto romano e diritti orientali | 420 |



TANULMÁNY

Az intézményesített háromoldalú érdekegyeztetés és korporatív, valamint önkormányzati jellegű igazgatási ügyvitel gazdaság- és szociálpolitikai jelentősége*

Prugberger Tamás professor emeritus, Miskolci Egyetem (Miskolc) –
Nádas György egyetemi docens, Debreceni Egyetem (Debrecen)

A tanulmány abból indul ki, hogy az a jogalkotás a legmegfelelőbb, ahol a jogi norma kibocsátása előtt az állam a jogalkotás témáját érintő szociális partnerekkel gazdasági és különböző érdekvédelmi szervezetekkel egyeztet. Ha az egyeztetés során konszenzus jön létre az állam és az érdekelt társadalmi érdekvédelmi szervezetek között, az a jogalkalmazásra és a jogkövetésre is előnyösen hat ki. A fejlett gazdasággal és szociális hálóval rendelkező nyugat-európai államok ennek figyelembe vételével alakították ki a háromoldalú érdekegyeztetési rendszert, amelyben a gazdaságirányítást, valamint a szociálpolitikai igazgatást a foglalkoztatás állami elősegítését olyan közigazgatási szervezetrendszer, amelyben az intézményt fenntartó állam mellett az érintett szociális partnerek is részt vesznek. A tanulmány ezt konkrétan a munkaügyi kapcsolatok, a foglalkoztatáspolitikai, valamint a társadalombiztosítás területén vizsgálja. Ennek során kimutatja, hogy a hazai szabályozás és gyakorlat kezdetben követte e decentralizált nyugat-európai megoldást, később azonban fokozatosan a tanulmány által bírált centralizálás irányában eltért ettől.

I.

A helyes jogalkotás és a jogalkalmazás elvi szempontjai, valamint a téma behatárolása

A jogalkotás és a jogalkalmazás egyaránt akkor éri el a célját, ha összhangban áll a társadalom többségének objektív érdekeivel és ezzel összhangban a történelmileg kialakult társadalmi erkölcs-, és jogtudattal.¹ Ez tette indokolttá a modern kor jogalkotásában és jogalkalmazásában meghonosításra kerüljön a társadalmi érdekegyeztetés intézményesítése. E szerzők egyikének erről szóló monográfiája végigvezetve ki-

mutatja, hogy a nyugat-európai államokban és Magyarországon miként intézményesül a gazdasági jog, a munka és a szociális jog, a környezeti jog, a köz-igazgatás és a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás más területein is a társadalmi érdekegyeztetés.² Mindez összekapcsolódik a különböző érdekvédelmi és civil szervezetek kialakulásával, amelyeket az állam bevon a jogalkotásba és azokba az intézményekbe, amelyek a jogot és a gyakorlatot normatív módon meghatározzák. Az USA egyes tagállamainak az alkotmányai kifejezetten előírják, hogy a törvényalkotást megelőzően egyeztetni kell a törvényalkotás témáját érintő érdekvédelmi szervezetekkel, civil szervezetekkel.³ hasonló elvekre épülnek fel a jogalkotás és a jogalkal-

* A tanulmányt Nádas György a K117009, „Az egyenlő foglalkoztatás követelménye a változó munkajogi elvárásokat tükröző HR tendenciák keretei között” című kutatás keretében készítette, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal – NKFIH, szerződés nyilvántartási száma: K 117009.

1. *Peschka Vilmos*: Jog és jogfilozófia. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. 80–84. ; *Prugberger Tamás*: A jogi normák a természeti és a társadalmi törvényszerűségek összefüggésrendszerében. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Iuridica et Politica*, Tomus XXX/1. Miskolc, University Press, 2012. 129–137.
2. *Prugberger Tamás*: Érdek és érdekegyeztetés a jogban. Bíbor Kiadó, Miskolc. különösen 2002. III–V fejezetek.
3. Forrás *Kovács Istvántól*.

mazás elveiről szóló törvények más államokban is.⁴ Ez az érdekegyeztetési mechanizmus összekapcsolódik az önkormányzatisággal, amely a közigazgatás mechanizmusában abban nyilvánul meg, hogy az egyes közigazgatási szervek munkáját olyan tanácsi testületek irányítják, amelyekben az állam mellett a hivatal profiljával érintett érdekvédelmi és civil szervezetek képviselői is helyet foglalnak. Ilyen formában épül fel nyugaton a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatói tevékenységet végző közigazgatás a nyugat-európai államokban, amihez a közép-európai államok az 1990-ben bekövetkezett rendszerváltás után szintén igazodtak.⁵ Ettől némileg eltér a társadalombiztosítási önkormányzat nyugat-európai intézményrendszer, mivel ott a társadalombiztosítás (TB) bankrendszerű felépítése következtében az egyes területi TB-i pénztárak és az országos TB-i intézet felügyelő tanácsába vagy igazgatóságába, vagy mind a kettőbe beépül az állami képviselő mellett a szakszervezeti és a munkáltató szövetségi képviselő, mivel a TB-i járulékfizetés munkavállalói biztosítás esetén a munkavállalók és a munkáltatók között oszlik meg.⁶

Ezen kívül az általános normaalkotást érintve, három vagy többoldalú érdekképviselettel állandósult országos tanácsok, valamint országos és területi gazdasági ágazati bizottságok, továbbá önkormányzati intézmény-rendszerek alakultak ki, amelyek közül mi a gazdasági-, a munka-, és a szociális jog területén működőkkel foglalkozunk. Ezzel egyúttal lehatároltuk tanulmányunk témáját is.

II.

Az érdekegyeztetés és a többoldalú érdekképviselet nyugat-európai és hazai alakulása a munka-, és a szociális biztosítás területén

1. A nyugat-európai érdekegyeztetési mechanizmus

- a) A nyugat-európai államokban kétféle érdekegyeztetési mechanizmus alakult ki a gazdasági élet és a munka világában az ILO 94. és 95. egyezménye hatására. Németország a kétoldalú, azaz a bipartit megoldást választotta, ahol országos szinten állami részvétel nélkül

az egyes ágazati bizottságok tárgyalnak egymással és ugyanígy a tartományi és a kerületi (Bezirk) bizottságokban folyik a tárgyalás az adott tartomány és kerület gazdasági életét és munka-körülményeit illetően. Ebből adódóan az országos és a kerületi ágazati minimálbéreket az ott képviselettel rendelkező koalíciós partnerek egymással tárgyalva állapítják meg. Ennél fogva törvényileg megállapított országos minimálbér nem ismeretes. A tarifatorvény értelmében a tarifa (kollektív) szerződéskötésre irányuló tarifátárgyalások kötetlenek. Az adott szinten működő bármelyik szakszervezet, szakszervezeti szövetség és munkáltatói szervezet bekapcsolódhat a szintjének megfelelő koalíciós (tarifális) tárgyalásokba, és ezért tarifatársasági szerződések megkötésére kerül sor. Két megkötés ismert csupán. Az egyik a tarifa-, vagy koalícióképesség, ami azt jelenti, hogy az adott szervezetet a tagjai tarifátárgyalások folytatásával és tarifaszereződés megkötésével megbízzák, a másik pedig, hogy az ellenérdekű féltől, harmadik hatalomtól és az államtól függetlenek legyenek, ha a tarifaképesség e két kritériuma közül bármelyik is hiányzik, a megkötött tarifaszereződés érvénytelen. A másik megkötés abban nyilvánul meg, hogyha az egyik fél a másik felet tarifaszereződés-kötésre irányuló tárgyalások felvétele céljából megkeresi, a tárgyalás elfogadását nem utasíthatja vissza, tarifaszereződést kötni azonban nem köteles.⁷

E teljesen kötetlen bipartit rendszerhez hasonlóan teljesen kötetlen rendszerhez hasonló az angol érdekegyeztetési rendszer is, ahol az egyes grófsági (területi, illetve megyei) és az országos kongresszus küldöttei négy évre megkötik a kollektív keretszerződéseket, amelyek alapját képezik az éves konkrét kollektív „bargaining”-oknak, azaz megállapodásoknak. Az állam csak akkor működik közre a kollektív szerződés megkötésénél tárgyalásokat előmozdító jelleggel, ha a tárgyalások a szociális partnerek között megakadnak. Ha pedig valamelyik országos szintű collective bargaining-nek jelentős költségvetési kihatása van, akkor a kollektív megállapodás megkötéséhez a pénzügyminiszter jóváhagyása is szükséges.⁸

4. Lásd: Prugberger Tamás: A gazdasági és a szociális érdekegyeztetés a fejlett nyugati államokban. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny. 2005/1. sz.

5. A magyar Flt. teljesen a német foglalkoztatás-igazgatási rendszert vette át 1991-ben.

6. Általában feles arányban, kivéve Franciaországot és a skandináv államokat, ahol 2/3 arányt a munkáltatók, 1/3 arányt a munkavállalók viselik. Entenversicherung in internationalem Vergleich. Alfred Metzner Verlag; Kessler Kommentar, Sozialversicherungsrecht (S.G.B. V.).

7. Alfred Söllner: Arbeitsrecht, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 4. Aufl. 53–68. et 118–119.; Iura Europae. (Droit du travail – Arbeitsrecht) Edition Technique Juris Chasseurs, Paris – C. H. Beck Verlag, München, I. 10.50 (D.).

8. Iura Europae, III. 90.50–11 (GB.).

b) Az állami részvétellel működő tripartit érdekegyeztetési rendszert követi a legtöbb nyugat-európai állam. Ennél a rendszernél országos általános, mindenre kiterjedő kollektív szerződéskötést célozva nemzeti gazdasági és szociális tanács vagy nemzeti munkaügyi tanács működik, országos és területi gazdasági ágazati szinten pedig ágazati bizottságok. A munkaügyi, illetve a gazdasági és szociális tanács munkájában történő részvételi jogosultságot a szociális partnerek részéről konjunktív módon egyedül vagy másik ugyanazon az oldalon álló koalíciós partnerrel konföderációba lépve fennálló több, mint 50 %-os ágazati lefedettséget és paritásos arányban meghatározott taglétszámot mondanak ki eme államok tarifatorvényei.⁹ E reprezentatív feltételt a frankofon államok és Hollandia törvényi úton felülről lefelé, míg a latin államok (Spanyolország és Portugália) esetében alulról felfelé az egyes szinteken a taglétszámok összeszámlálásával történő automatikus szelektálódással, bekerüléssel és a következő szinten esetleges kikerüléssel, majd a legfelső szinten esetleg ismét visszakerülve valósul meg a reprezentativitás megállapítása. Ez a munkáltató érdekvédelmi szerveknél alulról felfelé a tényleges taglétszámok összesítése, míg a szakszervezeteknél az üzemi tanácsválasztások eredményeinek figyelembe vételével történik meg.¹⁰

Az állam e tripartit érdekegyeztetési rendszerben országos tanácsai és a bizottsági szinteken a munkaügyekért felelős minisztérium, területi szinten pedig a területi munkaügyi hivatalok által delegált küldöttek útján képviselteti magát.¹¹

2. A magyar gazdasági érdekegyeztetési rendszer alakulásának kritikai vizsgálata

Az 1968. évi szocialista pártállami Munka Törvénykönyvét felváltó 1992. évi első polgári beállítottságú Munka Törvénykönyve (Mt.) az Országos (Munkaügyi) Érdekegyeztető Tanács (OÉT) életre hívásával

kezdetben főszabályként bipartit, néhány kérdésben kivételképpen tripartit jelleggel szabályozta a hatáskörét, amely azonban a gyakorlatban egyre inkább tripartit jellegűvé vált. A tripartit, vagyis a háromoldalú jellegűvé válást az 1992. évi, ma már hatálytalan Mt. 17. §-át módosító 1999. évi CXXII. törvény valósította meg, amely az országos minimálbér és maximális munkaidő megállapítását az OÉT-ben megkötendő konszenzushoz kötötte. Ezen az alapon ettől kezdve általánossá vált az olyan állami részvételű országos kollektív szerződés (Ksz.) kötés, aminek alapján a gazdasági, a munka-, és szociális természetű törvénytervezeteket a kormány az OÉT-ben megtárgyalja és a szociális partnerekkel megkötött konszenzus alapján terjeszti be a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek. Ennél fogva az OÉT főszabályképpen a belga-holland háromoldalú Nemzeti Munkatanács, illetve a Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanács¹² mintájára alakult át. Az országos érdekegyeztetésnek ez a háromoldalúvá váló konszenzuális rendszere az 1992. évi Mt.-ben megjelent. Nem jelentek meg azonban ebben az Mt.-ben, sem egyéb magyar munkajogi szabályokban az OÉT-ben történő tárgyalási részvétel reprezentativitási feltételei, az ágazati bizottságokban folytatandó ágazati érdekegyeztetésről és az ott történő Ksz.-kötésekről pedig az akkori munkajogi szabályozásban egy szó sem esett.

A szabályozás hiányában lobbizással, a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek 100 %-osan, míg a rendszerváltás előtti szakszervezeteket tömörítő Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (MSZOSZ) 90 %-os aránnyal, a közvetlenül a rendszerváltás előtt megalakult újak pedig csak 10 %-os arányban kaptak helyet az OÉT-ben. A részvételi aránynak ez a megosztása a nyugat-európai rendszertől teljesen idegen módon az egyes szakszervezeti szövetségek tulajdonában állt vagyoni arányok szerint történt.¹³ Az OÉT-ben történő reprezentativitási feltételt a holland megoldáshoz hasonló paritásos elvek szerint, de meglehetősen komplikált módon ágazati és alágazati szintre megállapított taglétszámmal való rendelkezés figyelembe vételével a Horn-kormány 1997-ben az országos szakszervezeti és munkáltatói szövetségekkel együtt háromoldalú országos megállapodással rendezte, ami azonban az Mt.-be nem került be. Ezért végrehajtására nem is került sor.¹⁴ Ezen kívül az ágazati érdekegyeztetést ez

9. Iura Europae, I. 20.50 -2 (B.) et II. 60.50-8-12 (NL.); *Bónis Lajos*: Munkaügyi kapcsolatok állami szerepvállalással, A bipartizmus és a tripartizmus egymásra épülése Belgiumban, Európa Fórum, 1994/4. 73-91.; *Johan van Rens*: A munkahelyi kapcsolatok holland modellje. Európa Fórum, 1992/4. 19-27.
10. *Antonio Ojeda Alives – Manuel Perez*: Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach spanischem Recht. In: Arbeitsrecht im betrieb, 12/1989, 364-385.; *Borbély Szilvia*: A spanyol érdekegyeztetési etalon. Európa Fórum, 1994/4. 92-104.; *Pinto M.*: Portugal. International encyclopedie for laobur law and labour relation, Vol.10. part. II. chapt. IV. § i.3.
11. Bővebben lásd *Prugberger Tamás – Nádas György*: Európai és magyar összehasonlító munka-, és közszolgálati jog. Complex Kiadó, Budapest, 2014. 535-540. 12. Lásd az előző lábjegyzetet.
12. *Johan van Rens*: 9. lábjegyzetben hiv. hely.
13. Részletes bemutatását adja *Prugberger – Nádas*: i.m. 67-69.
14. *Prugberger – Nádas*: i.m. 67-69.

a megállapodás nem is érintette. Ennél fogva az országos ágazatközi és ágazati érdekegyeztetés csak jóval később, a 2009. évi LXXIII. és a LXXIV. törvénnyel került rendezésre. Ezáltal szűnt meg a reprezentativitással összefüggő joghézag az országos ágazatközi érdekegyeztetésnél, ahol a háromoldalú megállapodás-kötés lehetősége addig is működött az első Orbán kormány időszakában mind a szakszervezetek, mind a kormány hibájából bekövetkezett átmeneti zavart leszámítva. Ez az átmeneti zavar abból adódott, hogy az MSZOSZ nem akart egyeztetni a kormánnyal, amire a kormány is hasonlóképpen válaszolt. A Helsink Bi-zottság nyomására végül is a kormány belement abba, hogy a szociális partnerek a kormány által megadott határidőn belül kétoldalúan állapodjanak meg, és ha e megállapodás a kormánynak megfelel, akkor csatlakozik hozzá, ha pedig nem, vagy ha a szociális partnerek a megadott határidőben nem tudnak megállapodni, akkor a kormány dönt.¹⁵ A 2002. évi bal-liberális kormányváltással azonban az országos érdekegyeztetésnél vissza állt a korábbi helyzet, a joghézag azonban a reprezentativitás tekintetében mind az Mt-ben, mind pedig a gyakorlatban továbbra is megmaradt. Ezzel szemben az ágazati érdekegyeztetés terén a joghézag továbbra is teljes körű maradt jogi rendezésének 2009-ig fenn állott teljes hiánya miatt.

Az országos általános (ágazatközi) érdekegyeztetésről és az OÉT-ről szóló 2009. évi LXXIII., valamint az ágazati érdekegyeztetésről és az ágazati párbeszéd-bizottságokról szóló 2009. évi LVIV. törvénnyel mind a két érdekegyeztetési fórumon lehetőség nyílt háromoldalú megállapodás-kötésre és mind a két érdekegyeztetési fórumon, a két oldalon álló érdekképviselői szervezetek reprezentativitási feltételei paritásos alapon, korrekt módon lettek rendezve. Ennél fogva mind a két területen a joghézag megszűnt. Csupán azt lehetett kifogásolni, hogy az OÉT-ben történő reprezentativitási feltételeket a jogalkotó az 1997.-évi már említett háromoldalú megállapodásból vette át, így továbbra is fent maradt a feltételek meghatározásának bürokratikus és komplikált jellege, ami kihatott az

ágazati párbeszédbizottságok reprezentativitási feltételeire is. Mind a két oldalról az OÉT-nek illetve a későbbi nevén a Nemzeti Munkaügyi Érdekegyeztető Tanácsnak (NMÉT) az az érdekvédelmi szövetség lehetett tagja, amelyik meghatározott számú gazdasági ágazatban és álagazatban, régióban vagy megyében a szakszervezeti szövetség tagszervezettel, a munkáltatói szövetség munkáltatóval rendelkezik, az utóbbiak pedig mennyi munkáltatót foglalkoztatnak.¹⁶ Az ágazati párbeszédbizottságoknál viszont reprezentativitási feltételként nemcsak az került meghatározásra, hogy azok milyen létszámú tagsággal rendelkeznek, hanem az is, hogy azok milyen arányban képviselik saját tagjaikat.¹⁷ Ezzel az országos ágazatközi és az ágazati-területi érdekegyeztetésben történő részvétel, valamint az e szinteken történő Ksz. kötési jogosultság -- összhangban a vállalati Ksz.-kötési jogosultsággal -- megfelelően rendezésre került. Ugyanis az előbbiekhez hasonlóan korrekt módon és demokratikusan határozta meg az 1992. évi Mt. 33. §-a az egyes cégek-nél, vagyis az egyes munkáltatóknál képvisellel rendelkező egy vagy több szakszervezet milyen feltételek mellett kötheti meg a munkáltatóval a vállalati Ksz.-t.¹⁸

Az érdekegyeztetésnek ezt a nyugat-európai megoldásokkal összhangba került és paritásos alapon tételes-jogilag is lerendezett joghézag mentes szabály-rendszere azonban 2011 után felső és alsó szinten is sérült. Felső szinten ugyanis az Országos Munkaügyi Tanácsot 2011-ben a 2011. évi XCIII. törvénnyel létrehozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT) váltotta fel, amely hatályon kívül helyezte a 2009. évi LXXXIII. törvényt. Ennek a fórumnak a funkciója, működése és feladata azonban már egészen más lett, mint ami az Országos Érdekegyeztető Tanácsé volt. Az NGTT ugyanis a gazdaság és társadalom fejlődését érintő átfogó ügyeknek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiáknak csak a megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának az elő-mozdítására létrejött, de önálló állásfoglalásra és az ál-

15. Bővebben lásd: *Prugberger Tamás: A munkavállalói érdekvédelem problémái és a szakszervezetek szerepe. Valóság, 2003/5. sz. 6–13.*

16. A tagság feltétele szakszervezeti részről 4 gazdasági ágazatban és 12 álagazatban tagszervezettel vagy területi vagy megyei szakszervezettel rendelkező, tagszervezetei pedig együttesen legalább 150 munkáltatónál munkahelyi szervezettel rendelkezzenek. Munkáltatói szövetségként a feltétel legalább 2 nemzetgazdasági ágazatban és 6 álagazatban tagszervezettel rendelkező, tagszervezetei pedig legalább három régióban (régióban) vagy 10 megyében területi szervezettel rendelkezzenek, továbbá tagszervezeteinek tagságát legalább olyan munkáltatók alkossák, amelyek összesen minimum 100 ezer főt foglalkoztatnak. (2009. évi LXXIII. törvény 5.§).

17. Szakszervezeti részről az adott ágazatban 10 olyan munkáltatónál fennálló képviselő, ahol a szövetség tagjainak a létszáma eléri az adott ágazatban foglalkoztatottak létszámának 1 %-át, vagy legalább 3 olyan munkáltatónál képvisellel rendelkezik, ahol az érdekegyeztetésben foglalkoztatottak létszámának legalább az 5 %-át eléri. (2009. évi LXXIV. törvény 7. §).

18. Az 1992. évi XXII. törvény 33. §-a szerint a vállalatnál képvisellel rendelkező szakszervezet egyedül vagy egy vagy több másik ha-egyedül vagy a többiekkel tagsági jogviszonyban áll. Ha pedig a több képvisellel rendelkező szakszervezetek közül csak egy kívánja megkötni a Ksz.-t, ezt akkor teheti meg, ha a munkavállalóknak legalább a 65 %-a vele áll tagsági viszonyban. Ha e feltételek hiányoznak, de a 10 %-os alap-reprezentativitás valamennyi szakszervezetnél megvan, akkor a 10 %-os reprezentativitással bírók tárgyalhatnak a munkáltatóval, de a Ksz.-tervezetet a munkakollektívának egyszerű többségi szavazattal jóvá kell hagynia.

lammal megállapodás-kötésre nem jogosult konzultáció, javaslattevő és tanácsadó testület. Az NGTT így fórum, ahol ők döntési jogosultsággal rendelkeznek, mivel ennek a tanácsnak a feladata kimerül a konzultációban és a javaslattevésben. Jól látható a törvény 4. §-a alapján az is, hogy az NGTT már nem a szociális párbeszéd fóruma, mivel a tanács tagjai jóval túlmennek a munkaadói és munkavállalói érdekképviseleti szervezeti körön.

Megítélésünk szerint az NGTT szervezeti szerkezetének és hatáskörének változatlan megtartása mellett vissza kellene állítani a tripartit jellegű Nemzeti Munkaügyi Tanácsot állásfoglalási és állami részvétellel történő háromoldalú megállapodás-kötési jogkörrel. Ehhez hasonló megoldást már alkalmazott az első Orbán kormány, amikor 2000-ben létrehozta a Nemzeti Gazdasági Tanácsot, amelyben a Nemzeti Munkaügyi Tanács mind a két oldalának küldötti képviselője volt. Ha e javaslatunk elfogadásra kerülne, csupán az új Mt.-ben a reprezentativitási feltételeket lenne szükséges egyszerűsíteni, átvéve a bolgár OÉT-nek a hollandoktól származó reprezentativitási megoldását. E szerint szakszervezeti részről az lehet tagja a bolgár OÉT-nek, amely 50 ezer taggal rendelkezik és egyedül vagy még egy, vagy több másik szakszervezettel együtt az adott gazdasági ágazatnak több mint a felét képviseli, munkáltatói szövetségi oldalról pedig az, amelyik 500 munkáltató taggal rendelkezik és az adott ágazat munkáltatóinak több mint a felét egyedül vagy konföderációban képviseli. Előírás továbbá még az is, hogy mind a kettőnek nemzeti és területi szinten szervezetei legyenek. Ez egy egyszerű és a gyakorlatban jól alkalmazható megoldás, amit indokolt lenne Magyarországon is meghonosítani a jelenlegi bonyolult helyett.¹⁹ Egyúttal a középszinten is a bár korrekt, de komplikált jelenlegi reprezentativitási feltételrendszer is hasonló módon volna helyes egyszerűsíteni. Névezve az alsó szintet, vagyis a vállalati Ksz.-kötést, ott a 2012. évi I. törvénnyel hatályba lépett új Mt. antidemokratikus módon teljesen felpuhította a vállalati Ksz.-kötés szakszervezeti jogosultságának a feltételeit az által, hogy lehetővé teszi a már 10 %-os reprezentativitással rendelkező szakszervezetnek a vállalati Ksz. megkötését a munkavállalói kollektívával történő egyeztetés nélkül. Tekintettel arra, hogy ily módon lehetőség nyílik a munkáltatónak, hogy a munkavállalók érdekeit megsértve összejátsszon a munkavállalók többségét szakszervezeti tagként nem bíró vállalati

ti szakszervezeti képviselővel, vissza kellene állni az 1992. évi Mt. fent már bemutatott megoldásához.

III.

Az érdekegyeztetés kérdése a foglalkoztatáspolitikában és a foglalkoztatás elősegítése terén

3. A nyugat-európai megoldás és intézményrendszer

A keynesi szociális piaci megoldásra épülő gazdaságfilozófia előtti konzervatív liberalizmus és annak hatására az Egyesült Királyságban ma is a munkaerő-közvetítéssel erre szakosodott magánvállalkozású munkaközvetítő intézetek az ingyenes állami munkaerő-közvetítés mellett iparszerűen és díjazás ellenében foglalkozhatnak.²⁰ Vannak emellett és korábban is voltak olyanok, amelyek bizonyos szakmai szövetségek, egyesületek, azaz ilyen jellegű önkormányzatok munkaközvetítő irodái, amelyek az adott szakmának a szövetséghez tartozó tagjai számára működtetnek non profit munkaközvetítő irodákat, amelyek a munkaközvetítést a tagjaik részére díjmentesen látják el. Ilyenek az újságírók, a színészek és más szakmai testületek munkaközvetítő irodái.²¹ E szakmai testületi non profit munkaközvetítői rendszer mintájára alakította ki a II. világháborút követően az ingyenes állami munkaközvetítési rendszert az Európai Gazdasági Közösség (EGK) legtöbb tagállama, amely eme államoknak az EU-ba történt belépése után sem változott. Ez az állami munkaközvetítő szolgálat a legtöbb EU tagállamban állami privilégiumként működik, amely az előbb említett szakmai testületi munkaerő-közvetítő intézeteken és az 1920 előtt alakult iparszerű vállalkozásként működő holland munkaerő-közvetítő vállalatokon kívül nem teszi lehetővé a magánmunka-közvetítő irodák működését.²² Eme elv alapján kialakult rendszer van érvényben a kontinentális Nyugat-Európában ma is, sőt Németországban is annak ellenére, hogy ott 2003 és 2005 között bevezetett „Hartz-reform” jelentősen átalakította a munkaügyi hivatalok belső szervezetét és működését. Németországban továbbra is a foglalkoztatási hivatalokon kívül csak újsághirdetésen keresztül lehet munkaerőt keresni.²³

19. Krasimira Sredkova: Die bulgarische Arbeitsgesetsbuch auf dem Wege der Reformen. Zeitschrift für internationalischem Arbeits-, und Sozialrecht (ZIAS). 2/1995. 257.
20. Iura Europae, III. 90.50–11 (Employment subsidies act, 1978).
21. Iura Europae I. 10–50 /D./ (Arbeitsförderungsgesetz, 11.05.1967., novelliert vom Hartz IV. Ges. 23.12.2001.); I. 30.50 /Fr./ (1970 é. 7. tc. (L.-7/1977. a munkaközvetítésről); I. 20.5q /20.50/1967. évi belga királyi munkaközvetítést rendelő rendelet.
22. Iura Europae, II.60.50 /NL./ (a munkaerő-közvetítésről szóló 1930. évi és a csökkent munkaképességek munkaközvetítését célzó 1947. évi munkaközvetítési holland törvény)
23. Iura Europae, I. 10.50 /D./ (Hartz Ges.I.-el módosított Arbeitsförderungsgesetz).

Valamennyi nyugat-európai tagállamban az állami foglalkoztatást elősegítő szervezet felépítésére jellemző hogy országos szinten a minisztériummal, tartományi-területi szinten pedig az ottani munkafelügyeleti hatósággal egyenrangú országos, illetve tartományi-területi tanács irányítja az országos, valamint a területi munkaügyi hivatalt. Ennél fogva mind az országos, mind a területi tanács és min a kettőnek alárendelt hivatal mellérendeltségi jogviszonyban áll a minisztériummal, illetve a tartományi-területi munkaügyi hatósággal. A munkaügyekért felelős minisztérium és ugyanígy a tartományi-kerületi munkaügyi tanácsba képviselőt delegál, aki ugyanannyi szavazati joggal rendelkezik, mint a tanácsban képvisellel rendelkező szakszervezeti és munkáltató szövetségi oldal. E megoldás következtében a nyugat-európai államok „köztestületi” foglalkoztatás-politikájában és foglalkoztatás-igazgatásában az állami akarat csak egyharmad részben érvényesül.²⁴ Ezt azért tartjuk jó megoldásnak, mert az állami akarat és emberi erőforrás-irányítási elképzelés nem szakad el a valóságtól. Az államnak ugyanis az e területet érintő döntései előtt meg kell hallgatni a tanácsban helyet foglaló szociális partnereket és azok véleménye nélkül önhatalmúan nem intézkedhet.

4. A hazai megoldás és intézményrendszer alakulása és kritikai elemzése

A foglalkoztatás elősegítéséről megalkotott 1991. évi IV. törvény (Flt.) eredeti normaszövege, illetve az ahhoz fűzött miniszteri indokolás szerint a foglalkoztatás terén az országos szintű érdekegyeztetést a munkáltatók, a munkaadók érdekképviseleti szervezetei és a kormány képviselőiből álló Munkaerő Piaci Bizottságnak (MPB) kellett ellátnia. Emellett megyei szintű érdekegyeztetési fórumokat is felállított, ugyancsak tripartit jelleggel. A megyei munkaügyi tanácsok a megyékben és a fővárosban a Munkaerő Piaci Bizottságtól részben függetlenül és attól eltérően jöttek létre, mivel e tanácsok tevékenységében a megyei önkormányzat, a megyei jogú városok önkormányzatainak képviselője is részt vett. A megyei munkaügyi tanácsok szabályozása már viszonylag hamar megváltozott, tekintve, hogy az ezt szabályozó 11. §-t még a törvény elfogadásának évében módosította

az Országgyűlés, pontosítva a munkaügyi tanácsok feladatát és hatáskörét. Az Flt. időközi módosításából és a jelenleg hatályos szövegéből kitűnik, hogy az érdekegyeztetés szervezete semmilyen formában nem jelenik meg a foglalkoztatás politikai jogszabályok között. Fokozatosan kerültek hatályon kívül helyezésre az érdekegyeztetésre vonatkozó szabályok. Először az 1995. évi módosítás az MPB a foglalkoztatáspolitikára kiterjedő általános hatáskörét a munkaerő-piaci alap irányítására szűkítette le. Ennek kihangsúlyozása érdekében az MPB-t Munkaerőpiaci Alapot Irányító Testületté (MAT) keresztelte át.²⁵ A 2011. évi novella pedig megszüntette a megyei munkaügyi tanácsokat, ami által a foglalkoztatáspolitikai országos és területi hivatali rendszere a munkaügyeket irányító minisztérium közvetlen irányítása alá került. A 2015. évi jogalkotási csomag pedig a foglalkoztatás politika egész intézményrendszerét a kormányhivatalokba integrálta,²⁶ egyértelműen állami feladattá minősítve az egyébként részben biztosítási alapú szolgáltatásokat is annak ellenére, hogy a munkaerő piaci alapba a munkáltatók és a munkavállalók egyaránt kötelesek befizetéseket teljesíteni. A megyei munkaügyi hivatalok felszámolásával és tevékenységüknek a kormányhivatalokhoz történt áttételével a szakszerűség követelménye is sérült, mivel az általános közigazgatási ügyekkel foglalkozó kormányhivatali apparátustól nem várható el, hogy a foglalkoztatási ügyeket is magas színvonalon lássa el.

Mind ezek következményeképpen a foglalkoztatáspolitikai irányvonalára és a munkaerő piaci alap felhasználására vonatkozó elképzeléseket érdekegyeztetés keretében a kormány már nem vitatja meg a szociális partnerekkel. A munkaerőpiaci alap az állami központi költségvetés részeként működik és a kormány egyoldalú döntésével kerül sor az ebben az alapon megállapított összegek felhasználására. Megítélésünk szerint a szélesebb körű érdekegyeztetés ebben a tárgykörben rendkívül fontos lenne, mivel az érdekegyeztetési csatornákon keresztül a kormányzat pontos képet kaphatna a munkaerő piac esetleges szükségleteiről az aktív eszközök minél szélesebb körű alkalmazhatóságáról, másrészt az alapba befizetők is rálátást nyernének az eszközök, befizetések felhasználására. A szakszerűség igénye pedig megkövetelné a munkaügyi hivatali rendszer visszaállítást, amelyeket a korábbi rendszerhez hasonlóan a már tárgyalat tripartit képviselő tanácsok irányítanának.

24. Iura Europae, I–III. 10-90.50.

25. *Jakab Nóra – Prugberger Tamás: A foglalkoztatás-elősegítés és igazgatás joga.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2013. 50–51.

26. 2015. évi VIII. törvény a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról, véhr. 70/2015.(III.30.) Korm. rendelet és a 12/2015 (IV. 24.) NGM utasítás 1. § melléklet, hatályos 2015 IV. 01.-től. Hivatalos Értesítő 2015/3. sz.

IV. A társadalombiztosítási önkormányzat problematikája Nyugat-Európában Magyarországon

5. A nyugat-európai rendszer

Nyugat-Európában általánossá vált, hogy mind a nyugdíj, mind az egészségbiztosítás két, önkormányzati tag kialakult pilléren, egy alappilléren és egy kiegészítő kötelező, a kiegészítő részben tökefedezeti alapon helyeken fakultatív. Az alpbiztosítás formálisan önkormányzati, ahol mind a járulékfizetés, mind a biztosítási szolgáltatások kögens előírásokon nyugodnak.²⁷ Ezzel szemben a kiegészítő üzemi, illetve munkás-, valamint a szakmai biztosításnál mind a járulékfizetés, mind a szolgáltatások mértékében az önkormányzat tagjai többoldalú Ksz.-sel a törvényileg megállapított alsó és felső határok által megállapított keretek között csökkentést vagy emelést hajthatnak végre aszerint, hogy egy adott időszakban mennyi biztosítási szolgáltatást kell teljesíteni. Eme két pilléren nyugvó önkormányzatiság alól az üzemi balesetbiztosítás annyiban kivétel, hogy ott a biztosítás egy pillérű és járulékfizetésre csak a munkáltató köteles, mivel neki kell gondoskodni a munkabalesetek megelőzéséről. Ha a balesetek csökkennek, az önkormányzat a fenti keretek között járulékcsoökkentést határozhat el. Ez által a munkáltatók érdekeltté válnak a balesetek csökkentésében.²⁸

Ami a nyugat-európai államokat illeti, a társadalombiztosítási önkormányzat abban nyilvánul meg, hogy maguk a biztosítottak nem ügyfelei a biztosító intézetnek vagy a pénztárnak, hanem aktív és passzív választójoggal rendelkező tagjai, akik tagsági jogviszonyuk alapján bármikor figyelemmel kísérhetik befektetett vagyonuk kezelését, növekedését és a pénztár működését. Ebben szakmai segítséget nyújtanak a biztosított tagoknak és a TB-i hozzájárulást fizető munkáltatóknak a szakszervezeti szövetségek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek szakértői. Erre való tekintettel mind a területi-pénztárak felügyelő bizottságában és/vagy az igazgatóságában a szakszervezetek és a munkáltatói szövetségek jelölései alapján a pénztártagok és a munkáltatók által megválasztott személyek, valamint az állam küldöttei foglalnak helyet, és ugyanez vonatkozik a pénztárakat összefogó országos TB-i intézetre. A szociális partneri részvétel valósítja meg a pénztártagok és a munkáltatók érde-

keinek a képviselést, míg az állami részvétel az intézmény-fenntartási joggyakorlást.

6. A társadalombiztosítási önkormányzat bevezetésének hazai sikertelensége és annak okai

A társadalombiztosítás (TB) önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény miniszteri indokolása kiemelte, hogy a társadalombiztosítás a munkavállalók és a munkáltatók által létrehozott közközösség, amely a civil társadalom szerveződése. A kötelező biztosítás bevezetésével azonban a társadalombiztosítás az indokolás helytálló megállapítása szerint az állami garanciavállalással a szociális biztonsághoz való jog biztosítékaként állami feladattá vált. A törvény azonban a biztosítottakon kívül bevonva a munkavállaló biztosítottak képviselést ellátó szakszervezeteket, valamint a munkavállalói járulékfizetésben közreműködni köteles munkáltatói érdekvédelmi szervezeteket is, létre hozta az e forrásokból és az állami költségvetésből származó társadalombiztosítási pénzügyi alapok önkormányzati igazgatását. A TB-önkormányzat mind a nyugdíj-, mind az egészségbiztosításban a munkavállalók és a munkáltatók által az önkormányzatiság elvét megvalósító testület, vagyis a két közgyűlés volt, amelynek azonban csak a munkáltatói és a munkavállalói oldal voltak a tagjai, az államnak azonban nem volt delegált képviselő tagja egyetlen önkormányzati közgyűlésben sem. Nem jelent meg az állami részvétel az országos és a területi pénztárak felügyelő bizottságában sem. Ez visszaélések melegágya volt, amiből jelentős hiány keletkezett és alapot adott arra, hogy 1999-ben az első Orbán kormány a TB-önkormányzatot felszámolja.²⁹ A két TB-i ágazat önkormányzatában történő állami részvétel helyett a törvény az önkormányzatok külső állami felügyeletét alakította ki, felügyeleti jogkört biztosítva az önkormányzatok felett az országgyűlésnek, azon az alapon, hogy a TB-i önkormányzati alapszabály elfogadását annak hatáskörébe utalta. A vagyongazdálkodási ellenőrzést az Országgyűlés felhatalmazása alapján az Állami Számvevőszék, míg a működés jogszabályi megfelelőségét a Kormány volt jogosult ellenőrizni. A TB-i önkormányzat felügyeletének ez a széttagolt jellege magában hordozta annak a lehetőségét, hogy az állami szerepvállalás és az állami pénzügyi eszközök felhasználása bizonyos mértékben kontroll nélkül maradjon. Az OÉT-hez hasonlóan itt is problémaként merült fel, hogy a reprezentativitás kérdését a

27. Joseph Homacher: Krankenversicherungsschutz im Ausland, Der Betrieb, 46/1989. Beilage, 15. D. 8–10; Rentenversicherung im internationalem Vergleich (Die allgemeinen Altersversicherungstemeae in neunausgevalten Staaten). Hrsg. VRD. Alfred Metzner Verlag; Schulin: Sozialrecht. C. H. Beck Verlag.

28. Kasseler Kommentar, Unfallversicherung, (UVO); Schulin: Sozialrecht, C. H. Beck Verlag, Kapitel V.

29. Bővebben lásd: Prugberger Tamás: Érdek és érdekegyeztetés a jogban. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 2011–218. ; Prugberger Tamás: A magyar társadalombiztosítás reformja a nyugat-európai rendszerek tükrében. Polgári Szemle, 2011/3. sz. 64–65.

törvény nem kellő körültekintéssel tisztázta. Végül is a TB-i önkormányzatot az 1998. évi XXXIX. törvény hatályaon kívül helyezte, rögzítve, hogy az Egészségbiztosítási és Nyugdíjbiztosítási Alap felügyelete és a Társadalombiztosítás igazgatási szerveinek irányítása állami feladattá vált, így az Egészségbiztosítási Alap kezelését az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, a nyugdíjbiztosítási alap kezelését az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság végzi. Az önkormányzatiság elvét illetve a biztosítási önkormányzatokat a későbbi Országgyűlések sem állították már helyre, mára pedig kifejezetten olyan jogszabályi környezet kialakítására került sor, amely jogszabályi környezet gyakorlatilag a nyugdíjbiztosítással illetve egészségbiztosítással kapcsolatos feladatokat a kormányhivatalok integráns részeként definiálja és egyértelműen államigazgatási feladatként jeleníti azokat meg.³⁰ Az önkormányzatok megszüntetésén túlmenően az elkülönült pénzügyi alapok kezelése illetve az ezt meghatározó jogszabályi környezet is megváltozott akkor, amikor a társadalombiztosítás költségvetését már nem elkülönülten, hanem az állami költségvetés részeként határozták meg, így az önkormányzatiság illetve a befizetők ellenőrzési lehetősége ezen a ponton is megszűnt.

Megítélésünk szerint az önkormányzati elven működő társadalombiztosítás használható és működő modell lehet Magyarországon is, mivel ezzel érhető el a biztosítottak és a foglalkoztatók által megteremtett pénzügyi alapok leghatékonyabb felhasználása. Természetesen az államot az önkormányzatok részévé kellene tenni, aktív résztvevőkké kellene válnia az államnak az önkormányzatok vonatkozásában, annál is inkább, mert a szociális biztonsághoz való jog egyik fontos pillére az állam mögöttes felelősségének kimondása, így nyilvánvaló, hogy az önkormányzati alapon működtetett biztosítási alapok felelős gazdálkodása alapvetően állami érdek is. Az állam ugyanis köteles azokat a hiányokat pótolni, amelyek az alapok önálló költségvetéséből nem fedezhetők. Az önkormányzatok működésének sikertelensége több okra vezethető vissza. Az önkormányzatiság lényegét egyébként álláspontunk szerint helyesen ragadta meg a 16/1998. (V.8.) AB határozat indokolásában rögzített és a népjóléti miniszter által az Alkotmánybíróság részére küldött nyilatkozat, amely szerint a társadalombiztosítás területén az önkormányzati típusú igazgatás célja, hogy a járulékfizetők – a biztosítási teherviselők – számára teremtsenek részvételi és ellenőrzési jogokat a járulék bevételek felhasználásban, az ezzel összefüggő igazgatási tevékenységben. Ezt a célt követte az 1991. évi LXXXIV. törvény is, amikor a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásának bevezetésével sajátos munkamegosztást intézményesített a társadalombiztosítás területén.

Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a TB önkormányzati törvény Alkotmánybíróság által idézett határozattal megsemmisített rendelkezése alapján létrehozott önkormányzatnak nincs meg az Alkotmány által megkövetelt demokratikus legitimitációja. Az alkotmányellenes helyzet az alkotmányellenes szabályozás következtében állott elő. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási önkormányzattal összefüggésben a törvényalkotót az Alkotmánynak megfelelő delegálási szabályok megalkotására. A társadalombiztosítás megszervezésére és igazgatására számos – önkormányzati és más – megoldást lehet alkotmányosan kidolgozni. Arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy önmagában a határozattal megsemmisített rendelkezések nem jelentik azt, hogy az 1997-ben létrehozott társadalombiztosítási önkormányzat mandátuma automatikusan megszűnne. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a megsemmisített szabályok alapján választott önkormányzat mandátuma 2000. január 1-jén megszűnik, addigra a törvényhozásnak a megsemmisített szabályok helyett a társadalombiztosítás megszervezésére és igazgatására mindenképpen új alkotmányos szabályokat kell kidolgozni. Erre adott válaszként értelmezhetjük az 1998. évi XXXIX. törvény elfogadását, amely az önkormányzatiságot megszüntette a társadalombiztosítás hazai rendszerében. A mára kialakult gyakorlat megítélésünk szerint, annak a kockázatközösségi elvnek a nagyon korlátozott körű figyelembevételét teszi csak lehetővé, amely egyébként a biztosítás elvéből következően igen széles körben kellene, hogy érvényesüljön és ily módon más európai minták figyelembevételével kellene újra megteremtteni az önkormányzati igazgatást a társadalombiztosítás rendszerén belül.

V. Összegezés

Eme átfogó témakör vizsgálatából az tűnik ki, hogy a megfelelő érdekegyeztetés és önkormányzatiság hiánya önellentmondás az Mt.-ben és a Flt.-ben, valamint a TB jogszabályokban megfogalmazott célokhoz képest, tekintettel arra, hogy a jelenleg hatályos munkajogi, foglalkoztatáspolitikai és TB-i szabályok ösztönzik a szociális partnereket és az általuk képviselt feleket kapcsolatuk szerződéses legitimálására. Mindezek hiányát Kiss György problémaként ítéli meg alkotmányjogilag is.³¹ E problémák kiküszöbölése nagyban erősítené a munkabékét. Mind ezek hiánya vagy korlátja veszélybe sodorhatja az önkormányzati jogosítványokat.

30. 2015. évi VIII. törvény a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról. Vhr. 70/2015 Korm. sz. rendelet. A kötelező TB-nál hatályos 2015. ápr. 1-jétől. Hiv. Ért. 2015/3. sz.

31. Kiss György: A legitimitáció hiánya és az „egyetértési” jog természete. *Fundamentum*, 2008/2. sz.