

Az érdekegyeztetés mint alkotmányilag szabályozandó közjogi és szakjogágazati problematika

I. A témafelvetés indoka és jelentősége

Az I. világháborút követően általánossá vált a monarchiák válsága nemcsak Kelet- és Közép-Európában, hanem a nyugat-európai államokban is. Kelet-Európában egy radikális szélsőbaloldali kommunista forradalom döntötte meg az orosz cári államformát, míg Közép-Európában a Német Császárságot és az Osztrák-Magyar Császári és Királyi Monarchiát belső radikális polgári felkelések. Ugyanakkor a háborúból győztesen kikerült nyugat-európai monarchiák is kénytelené váltak államfői hatalmukat megosztani a parlamenttel, mintegy társadalmi-politikai "bargainingek", megállapodás-kötések útján. A megmaradt nyugat-európai monarchiák így alakultak át fokozatosan parlamentáris monarchiákká. E folyamatban modellértéket a brit parlamenti demokrácia és alkotmányos monarchikus állami berendezkedés, valamint a köztársasági államformák és az általuk alkotmányilag szavatolt klasszikus állampolgári alkotmányos alapjogok nyújtottak, amelynek hatására Németországban a Császárságot felváltó Weimari Köztársaság alkotmánya garanciális állampolgári csomagként fogalmazott meg egy sor szociális jogot is.¹ Mint később kiderült, az 1928–32-es világgazdasági válság következtében a szociális jogokat valóra váltani és szavatolni nem tudta, csupán a klasszikus alkotmányos alapjogokat, a jogállamiságot és a demokráciát. A Weimari Köztársaság utolsó éveiben a nagyméretű világgazdasági válság és az ezt megelőző háborús jóvátételek következtében beállott szociális elnyomorodás egy olyan ultranacionalista-rasszista nemzeti szocialista rezsimet segített hatalomhoz, amely expanzív és agresszív külpolitikával stabil szociális biztonságot alakított ki, de amelyből faji és nemzetiségi alapon a lakosság bizonyos rétegeit durva diszkriminációval kizárta, sőt tőlük a klasszikus alkotmányos alapvető emberi jogukat is megvonta. Egyes rétegek szociális biztonságának erősítése mellett ez a rendszer tehát a jogállamiságot felrúgva a demokráciát önkénytelenné helyettesítette be.

Hasonló államstruktúra-átalakulás játszódott le a két világháború között a Szovjetunió nemzetközi kommunszocializmusában is azzal a különbséggel, hogy a

¹ A. Söllner: *Arbeitsrecht*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 2. Auflage. 21-23. p.; Czucz O.-Gecse I.-né-Prugberger T.: *Magyar és európai társadalombiztosítási és munkaszociális jog*. Miskolci Egyetemi Kiadó, 1994., Czucz: 29-32. p.

latens módon fennálló faji és nemzetiségi diszkriminációról nem beszélve, hivatalosan proletár-internacionalizmust hirdetett; a nem proletároknak nyilvánított társadalmi rétegektől ugyancsak minden szociális jogot a klasszikus alkotmányos alapjogokkal együtt elvonva. A nemzeti szocialista és az intern-szociokommunista rendszerhez képest az olasz fasizmus annyiban jelentett különbséget, hogy a szociális biztonságot igyekezett általánossá tenni, amelyből hivatalosan nem zárt ki egyetlen társadalmi réteget sem, tehát ex lege is deklarálva nem deklarált, de a jogállamiság elvével és demokratikus állami működéssel ugyancsak felhagyott.

Egészen másként reagáltak le az angolszász és a frankofon államok a gazdasági válságot. Köztudott, hogy a világgazdasági válság előzménye az amerikai gabonatorzsdé-árak összeomlása volt, ami magával hozta a mezőgazdasági termelők árak általános összeomlását. Elsősorban az árak stabilizálása érdekében alakultak meg alulról jövő kezdeményezésre az angolszász és a francia befolyás alatt álló országokban a mezőgazdasági termék hivatalok, amelyek nemcsak intézményrendszerre álltak össze, indirekt módon irányítva a mezőgazdasági termelést és a termékgazdálkodási pályát. Az első termék hivatalok az USA-ban, az Egyesült Királyságban és a Brit korona országaiban, úgymint Kanadában, Ausztráliában, Új-Zélandon és Dél-Afrikában, valamint Franciaországban és a Benelux-államokban alakultak meg. Hasonlók kezdtek kialakulni Spanyolországban, Portugáliában és Olaszországban is, azonban az első kettőben a spanyol polgárháborút követő fasiszta diktatúra teljesen elszegte, Mussolini Olaszországban pedig államilag irányított korporatívizmussá merevedett. Az itteni kezdeti beindulás hatására csupán Latin-Amerikában, ott is elsősorban Argentínában maradt meg és teljesedett ki a termék hivatali rendszer.

Jellemzőjük volt és ma is jellemzőjük, hogy e hivatalok testületeiben paritásos képvisellel foglalnak helyet a termelők, a kereskedők, azaz a termékgazdálkodók, a fogyasztók, valamint az állam mezőgazdasági, kereskedelmi szakminisztériumainak küldöttei. E hivatalok a termeléssel, a termékek árával, minőségével, a termelési és értékesítési kvantumokkal kapcsolatos állásfoglalásait a paritásos képviselők között lefolyó egyeztetések, egyezségi tárgyalások és létrejött megállapodások alapján hozza meg.²

E hivatalok létrehozását a termelők szorgalmazták egzisztenciális helyzetük megerősítése érdekében. Ezzel párhuzamosan ugyanezt tették a szakszervezetek is, amelyeknek hatására elsősorban a frankofon államokban (Franciaország és a Benelux-államok) a szociális feszültségek leküzdésére, valamint a munkavállalói érdekek garantálására megalakultak országos szinten a nemzeti munkatanácsok (Franciaország, Belgium és Luxemburg), illetve a gazdasági és szociális tanácsok (Hollandia), valamint a nekik megfelelő ágazati és testületi paritásos bizottságok.³ A nemzeti munkatanácsban, valamint a gazdasági és szociális tanácsban, továbbá a nekik megfelelő bizottságokban ugyancsak paritásos képvisellel a szakszervezetek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek küldöttei foglalnak helyet, egyúttal pedig egyenjogú képvisellel rendelkezik a tanácsban a munka- és szociális ügyek

² J. B. *Loweller*: A termék hivatalok létrehozása. *Revue de Droit Rural*. 11/1983. sz.

³ *Jura Europae: Droit du Travail-Arbeitsrecht*. Verlag C. H. Beck, München-Berlin-Éditions techniques juris classeurs. Paris. I. B. 20.50-6-7. (Belgium), II. B. 60.50-8-9. (Nederland), III. 70.50-6-10. (Denmark), II. B. 40.50-2-4. (Italy) I.; Borbély Szilvia: A spanyol érdekegyeztetési etalon. *Európa Fórum*, 1994. évi 4. sz. 92-105. p.

minisztere, a területi bizottságokban pedig az érdekvédelmi szervezetek mellett a megfelelő munkaügyi hivatal is. Ott, ahol a hollandhoz hasonlóan nem átfogó gazdasági és szociális tanács, valamint ágazati és területi gazdasági és szociális bizottságok működnek, a nemzeti munkaügyi tanács és a munkaügyi bizottságok érdekegyeztetési hatásköre a szociális és a gazdasági kérdésekre is kiterjed. Sőt Belgiumban a Nemzeti Munkaügyi Tanács mellé most alakul meg a gazdasági kérdésekkel összefüggő paritásos érdekegyeztető szervként a Nemzeti Gazdasági Tanács.⁴

Összegzésül elmondható, hogy az 1920-as évek második és a 30-as évek első felének áthúzódó nagy világválsága az európai angolszász és a frankofon államok túlnyomó többségében a gazdasági-szociális és munkaügyi érdekiegyenlítés paritásos és többoldalú intézményrendszerét alakította ki, amelynek egyik oldalát nem hatósági, hanem szolgáltató közigazgatási jelleggel az állam megfelelő szerve képviseli.

Lényegében euro-angolszász hatásra jelent meg az USA-ban Delano Franklin Rooseveltnél hatására a New-Deal politikája, amely a jóléti állam eszméjeként a jogállamiságot az állampolgárok szociális biztonságával kívánta összekapcsolni.⁵ Az USA ezzel a politikájával mint győztes nagyhatalom kényszeríti rá Németországot 1945-ben arra, hogy visszatérjen a "staatliches Fürsorgepflicht" eszméje szerint a Weimari Köztársaság időszakában kialakított, a jogállamisággal összekötött szociális gondoskodási politikájához és a piacgazdaság elvén nyugvó szociális jogállamiság eszméjének megfelelően alakítsa ki állam- és jogrendjét.⁶

A közép- és kelet-európai régióban azáltal, hogy a Szovjetunióban az 1917-es októberi forradalom után a centrális etatista irányításon nyugvó, jogállamiságot nélkülöző totalitárius szociokommunista hatalmi berendezkedés mintegy hetven évre, a II. világháborút lezáró Jaltai és Potsdami Szerződéssel a szovjet hatalmi érdekszférába került többi, e régióhoz tartozó országban a diktatórikus államrendszer erőszakos bevezetése pedig mintegy 40–45 évre kizárt minden lehetőséget arra, hogy a társadalmi folyamatok rendezése dialogikus érdekegyeztetési formában valósuljon meg. Ez vonatkozik Magyarországra is. Ennek a következménye az, hogy mind hazánkban, mind pedig a szomszédos és a távolabbi közép-európai államban a demokratikus jogállamiság kialakítása irányában mozdult 1989/90-es rendszerváltást követően sem alakult ki vagy csak részlegesen és egymástól elszigetelődve jelent meg olyan érdekegyeztetési rendszer és érdekegyeztetési gyakorlat, amely ma már összefüggésszerűen és átfogóan működik valamennyi nyugat-európai államban, ide értve az Európai Unió tagállamait is. E nyugat-európai régió frankofon és latin államainak többségében alkotmányilag is garantálva van, hogy az állam normatív aktusainak kibocsátására csak az érintettek részvételével történő ilyen állami érdekegyeztetésen hozott konszenzusok, megegyezések alapján kerülhet sor, ahol pedig ez így alkotmányilag kimondva nincs, ott is legmagasabb jogforrási szint

⁴ Bónis L.: Munkaügyi kapcsolatok változó állami szerepvállalással. Európai Fórum, 1994. évi 4. sz. 73-77. p.

⁵ D. F. Roosevelt: *Harc a máért.* (Bev. Korány D., Ford Ottlik G. Stúdió Kiadó. é.n.); Boér Elek: *Roosevelt kísérlete.* Szeged, Városi ny. 1934.

⁶ R. Schmidt: *Öffentliches Wirtschaftsrecht.* Allg. Teil. I. Kapitel, Springer Verlag, 1990.

rendezi e kérdést.⁷ Kivétel ez alól a Német Szövetségi Köztársaság, ahol az érdekegyeztetés intézményrendszerének tételesjogi lefektetésének nincsen nyoma, azonban az Alkotmány, vagyis a "Grundgesetz" 15 cikke kimondja, hogy Németország "szociális jogállam".⁸ E kritérium szerint, lényegében szokásjogi alapon, külön tételesjogi lefektetés nélkül az átfogó gazdasági-szociális és munkaügyi érdekegyeztetés gyakorlata zökkenőmentesen működik. Az érdekegyeztetésnek egy területe szabályozott tételesjogilag csupán, ez az üzemi vezetés és az üzemi munkavállalói tanács közötti dialógus platformja, amely az Egyesült Királyság kivételével valamennyi EU-tagállamban törvényi úton rendezett.⁹

Magyarországot is beleértve, valamennyi közép-európai ország az EU rendes tagságára törekszik. Ezt akceptálva az EU valamennyi érintett közép-európai országgal rendes tagságot előkészítő társulási megállapodást kötött, amelyben előírta a jogharmonizációs kötelezettséget az európai joggal.¹⁰ Az első lényegbevágó ellentmondás ott van, hogy miközben az EU belső szervezete a tagállamoktól átvéve teljesen az itt vázolt érdekegyeztetési mechanizmus szerint épül fel, addig ezektől az államoktól olyan gazdasági-, pénzügyi-, foglalkoztatási- és szociálpolitikát igényel, amely érdekegyeztetési mechanizmus nyugati modelljének alkalmazásával nem volna keresztülvihető.¹¹ Ahol pedig egy ilyen érdekegyeztetési mechanizmusrendszer nem alakult ki, éppen azért, hogy a kormányok az EU és a vele kapcsolatban álló monetáris és munkaügyi szervezetek kívánságait politikájukban komplikációmentesen teljesíthessék, eltekintenek a társadalmi egyeztetéstől még akkor is, ha ez a demokrácia és a jogállamiság megsértésével, csorbításával, valamint emiatt társadalmi feszültség kialakulásával jár.

Egyértelműen ilyen volt Magyarországon a szakmailag Bokros Lajos pénzügyminiszter által levezenyelt és az 1995. március 12-iki kormányülésen "puccsszerűen" elhatározott gazdasági stabilizációs intézkedési sorozat,¹² amelynek gazdasági, szociális, foglalkoztatási és pénzügyi pontjainak egyike sem találkozott társadalmi megmérettetéssel, mint ahogy az előző kormányzat sem merte érdekegyeztetés keretében a társadalom elé vinni a szükségessé váló reformokat. Az egyik kormányzat tehát az érdekegyeztetéstől, a dialógussal való szembesüléstől félve halogatott, míg a másik a társadalmi érdekegyeztetés kikerülésével nyersen és gyorsan cselekedett. Ugyanakkor mindkét kormányzat egyformán vádolható a társadalom megkerülésével történő és annak életszínvonalát veszélyeztető nagymértékű anyagi tehervállalással. Egy érdekegyeztetési mechanizmuson alapuló, demokratikus alapokon nyugvó szociális jogállamban elképzelhetetlen 3000-es titkosított kormányhatározatokkal való kormányzati működés és 160 milliárd forint

⁷ W. Lecher: A szociális partnerség európai modellje. FES Tallózó (A Friedrich Ebert Alapítvány budapesti képviselői időszakos kiadványa. 1993/X. füzet 1-5. p.; Jura Europae: I-III. B., I. B.: 10. BRD; 20. Belg.; 30. Fr.; II. B.: 40. It.; 50. Lux.; 60. Niedl.; III. B.: 70. Denem. Quellen.

⁸ R. Schmidt: Öffentliches Wirtschaftsrecht. Allg. Teil I. Kapitel, Springer Verlag, 1990. s. 144-147.

⁹ V.ö.: Prugberger T.-Ploetz M.: Magyar és európai munkajog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995.

¹⁰ M. Maresceau: Az Európai Megállapodások és az Európa Tanács koppenhágai csúcserkeztetén hozott határozatait után: végrehajtás és értékelés. In.: Az Európai Megállapodás végrehajtásának jogi és elméleti kérdései (Balázs P.-M. Maresceau) OMIKK, Budapest, 1995. 24-25. p.

¹¹ M. Maresceau: 16-18. p.

¹² Drasztikus kormánydöntések, a három muskétás. HVG 1995/11. sz. 9. p.; Megszorítási menetrend. HVG, 1995/14. 105. p.

összegű kezességi kötelezettségvállalás, amellyel a korábbi MDF–KDNP–FgKP¹³ koalíciós kormányzat élt, de ugyanígy elképzelhetetlen az is, hogy – bár a 3000-es határozatokkal nem élő – mai MSZP–SZDSZ koalíciós kormányzat mindennemű normatív határozat nélkül 12 milliárd forint tőkeerősítést adjon – privatizációt elősegítendő – egy olyan pénzügyintézetnek (Budapest Bank), amelynek elnöke-vezérigazgatója rövidesen pénzügyminiszter lesz.¹⁴ Továbbgördítve ezt a politikát, a privatizációs folyamatban a települési önkormányzatok a lakossági fórumok megkérdezése és tájékoztatása nélkül adnak el külföldi cégeknek olyan ingatlanokat, amelyeken a városképhez tartozó műemléki és műemlék jellegű épületek vannak, lehetővé téve azok lebontását is. A többnyire ilyen igényekkel jelentkező külföldi pénzintézetek saját hazájuk másod- és harmadrendű építészeitől származó katalógusházakat emelnek a lebontásra kerülő épületek helyére, miközben Nyugat-Európa államaiban általános előírás a műemléki épületek lebontásának tilalma, illetve homlokzatuk érintetlenül hagyása átépítésük során.¹⁵

Összegzésképpen megállapítható, hogy az átfogó érdekegyeztetési mechanizmus és a jelentős kérdésekben a társadalmi érdekszervezetekkel való dialógus és konszenzus nélküli politizálási metódust kihasználva a piacterjesztésre éhes fejlett nyugat-európai és európai kontinensen túli polgári államok a maguk érdekigényei szerint igyekeznek befolyásolni a régióban a mindenkori kormányokat, köztük a mindenkori magyar kormányt is. Eme régió piacainak, gazdasági objektumainak privatizációs és adósságszolgálati úton történő kiszivattyúzásával egy újfajta neokolonizáció, valamint indirekt, főleg monetáris eszközökkel kívülről diktált politizálási kényszer nehezedik az itt létező államok kormányaira, amelynek csak egy szűk komprador-csoport látja hasznát. Érthető ezért, hogy egy ilyen politika a társadalom széles rétegeinek ellenállását váltja ki, ami lehetetlenné tesz mindenféle érdekegyeztetést és közmegegyezést. Enélkül pedig növekszik a szakadék a politikusi vezető réteg és a társadalom között, ami végül is olyan diktatúrához és antiszociális államhoz vezethet, amelyben a jogállamiság ismét formálissá válik. Vagyis tartalmilag ez a régió más módon ugyanoda juthat, mint ahová a szociokommunizmus időszakában. Csakhogy erre akkor külső erőszakkal került sor, most pedig egy indirekt külső nyomásnak elébe szaladva részbeni belső alávetéssel kerül erre sor. Az ilyen helyzetekre találó Immanuel Kantnak az a híres megállapítása, hogy megérdemli féregkénti eltaposását az, aki magát féreggé lealázza.

Ennek elkerülése és e régió külső és belső politikai, gazdasági és szociális stabilitásának biztosítása teszi az érdekegyeztetés intézményrendszerének témáját időszerűvé és jelentőssé. Ennek kiépítésében modellértékűnek az EU által is átvett kontinentális nyugat-európai érdekegyeztetési rendszer látszik.

¹³ Az "Objektív" 1994. április 3-i adásában riporteri kérdésre Kiss Elemér kormányzóvivő beismertő közlése. TV2.

¹⁴ Budapest Bank-botrány: Kosmetika szalon. HVG 1995/19. sz. 133. p.

¹⁵ Nyitrai Réka egy. docenstól (Budapesti Műszaki Egyetem) kapott információ.

II. Az érdekegyeztetés nyugat-európai intézményrendszere a maga konzisztens összefüggésében

Az európai államok érdekegyeztetési rendszere alulról építkezve alakult ki, de gyorsan ráépült a központi intézményrendszer is, kialakítva egy kölcsönös oda-visszacsatolást. Az előállítási, a forgalmazási és felhasználási fázist magában foglaló termékpályák területén az ott szereplő társadalmi közegek, a termelők, a forgalmazók és a fogyasztók érdekvédelmi szervezeteinek, pontosabban azok képviselőinek az állam arra illetékes szervének koordináló-szolgáltató közreműködése mellett lezajló oligopartid és paritásos összetételű érdekegyeztető termékcsoportok szerint tagozódva lokális szintről egészen országosig épülnek ki a termékek volumenére, minőségi paramétereire, fogyasztási, használati, egészségügyi és biztonsági követelményeire, valamint irányaira kiterjedően. Mindennél összefüggésszerű háttérjoganyagként ott állnak a verseny tisztaságát védő fúzióellenőrzési és kartelltilalmi árufelhasználással összefüggő egészség- és biztonságvédelmi szabályok, valamint vizsgálati és tanúsítványrendszerek, továbbá az általános fogyasztóvédelmi előírások. E szabályok keretei között a többi normatív követelmény és ajánlás kialakítása az itt említett érdekegyeztetés tárgya. Mindez főleg a mezőgazdaság és az élelmiszeripar, valamint a technikai termékek területén jelentős. Az utóbbinál ennek jelentősége elsősorban a biztonságra koncentrálódik, míg az előbbinél mindenre kiterjed, ami a részben direkt, részben az indirekt eszközökkel szabályozó agrárpiacon rendtartás kialakulásához vezetett az egyes nyugat-európai országokban, amely az EU tagállamaiban egymással egyeztetve, harmonizáltan működik.¹⁶ Ugyanígy harmonizált intézményrendszerként működik a termékek biztonságát tanúsító intézményrendszer, amelynek érdekegyeztető fórumaiban ugyancsak minden EU tagállamban paritásos képviselettel a termelők, a forgalmazók és a felhasználó-fogyasztók érdekvédelmi szervezeteinek küldöttei ülnek és alakítják ki az egyes áruféleségekkel kapcsolatos biztonsági normákat. Itt is az intézményrendszer harmonizálva van és egymás tanúsítványai mind az EU-n belül, mind azon kívül is internacionálisan equivalensek és elfogadottak.¹⁷

Az egyes termékpályákkal és azokat összefogó ágazatokkal kapcsolatos e partikuláris érdekegyeztetési fórumokon felszínre jutó általános gazdasági és szociális, valamint foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi problémák területi és ágazati szinten a már említett gazdasági és szociális, valamint munkaügyi paritásos bizottságok, általános országos szinten pedig a nemzeti gazdasági-szociális- és munkaügyi tanács elé kerülnek, amely érdekegyeztetési fórumokon vagy tripartid, vagy oligopartid módon vesznek részt a munkaügyi, illetve a gazdasági és szociális partnerek. Munkaügy-foglalkoztatási kérdésekben az érdekegyeztetés szereplői a koordináló állam munka- és szociális minisztériumán, illetve területi hivatalán kívül a szakszervezeti szövetségek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek, szociálpolitikai-társadalombiztosítási kérdésekben ezen kívül még a társadalombiztosítási önkormányzatok, gazdasági kérdésekben lehet valamennyi, aszerint, hogy ki miben érdekelt. Ez esetben viszont a paritásos érdekegyeztetésben jelentős részvételi szerepet játszanak a termelők, a forgalmazó-kereskedő cégek,

¹⁶ L. Wörtenbuch des Agrarrecht, Agrarverlag, Berlin. 1974. I-II. kötet, Agrarpolitik der EWG und de Agrarstruktur bei der einzelnen Staaten címszó, illetve címszavak alatt.

¹⁷ 13. 08. 1979. Gerätesicherheits-Gesetz; Trägergemeinschaft, Sicherheitszeichen. e. V.

valamint a fogyasztók érdekvédelmi szervezeteinek a képviselői. Ugyanígy az egyes települési és területi önkormányzatok részvételével kerül sor az ipartelepítéssel, valamint a munkahelyteremtéssel összefüggő tárgyalásokra is. E neokorporatív érdekegyeztetési rendszer igen erős a skandináv államokban, az USA-ban, Kanadában és Ausztráliában, de megtalálható a többi nyugat-európai államban is. Sőt, a volt NDK területén a Treuhand által lebonyolított privatizációk egy jelentős részénél olyan többoldalú társasági szerződések megkötésére került sor, amelyekben a helyi vagy a területi önkormányzat is tulajdoni részesedést szerezve anyagi támogatással vagy építési kapacitás-biztosítással beszállt a privatizált vállalat reorganizálásába, a munkahelymegőrzésbe, valamint új munkahelyek teremtésébe.¹⁸

Itt említjük meg, hogy ami az NSZK egészére vonatkozó érdekegyeztetési rendszert illeti, az főszabályként állami részvétel nélkül az érintett és érdekelt partnerek részvételével működik, amelynek szokásjogi alapon egy bejáratott automatizmusa alakult ki. A német tételesjog a koalíciós, illetve a szociális és érdekvédelmi szervezetek érdekegyeztetési mechanizmusának jogi szabályozása terén csak annyit ír elő, hogy az egyik koalíciós partner által felkínált tárgyalási ajánlattól a másik fél nem zárkozhat el és a tárgyalási kezdeményezést nem utasíthatja vissza.¹⁹

Az érdekegyeztetésnek eme rendszerén kialakult konszenzusok figyelembevételével és alapulvételével kerül sor a jogszabályok megfogalmazására, sőt a frankofon és a latin jogrendszer államaiban az állam részvételével a formális érdekegyeztetési fórumokon megkötött konszenzusok lényegében az előszerződéshez hasonló olyan intézménynek minősülnek, amelyek a meghozásra kerülő jogszabály tartalmát eleve meghatározzák. Vagyis az állami részvétellel megkötött e többoldalú társadalmi megállapodások képezik a jogszabályalkotás alapját, ahol az egyeztetésben részt vevő állami szerv feladata a társadalmi konszenzus jogforrásba öntése és jogforráskénti kihirdetése.²⁰

Tekintettel arra, hogy ez az érdekegyeztetési mechanizmus az EU valamennyi tagállamában hasonló, az EU normaalkotási és aktushozatali mechanizmusa is eszerint alakul. A munkaügyi érdekegyeztetés vonalán ezt kifejezésre juttatja a Tanács 1994. szeptember 22-én meghozott 45/94. sz. irányelve, amely életre hívta az európai konszern-munkavállalók és munkáltatók, érdekképviselői szervezetek közötti véleménycsere és európai konszern kollektív szerződés-kötésre irányuló európai munkaügyi érdekegyeztetési fórumot.²¹ A Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta nem szükséges, hogy az Európa Tanács szakminiszterei egyhangú döntésekkel hozzák meg határozataikat, amelyek jogforrási szempontból a tagállamok nemzeti jogába automatikusan beépülő határozatok, az egyes tagállamokat meghatározott tartalmú jogalkotásra kötelező irányelvek, valamint a nemzeti jogot nem kötelező jelleggel formáló ajánlások lehetnek. A Tanács a közös politika bármely területét érintő e három típusú jogforrásban testet öltő határozatait lényegében a tagállamoknak az előbbieken vázolt érdekegyeztetési mechanizmusában kialakított álláspontok alapján hozza meg. Ha pedig véleményeltérés van a Tanácson belül az

¹⁸ Vö.: *Galgóczy B.*: Pillanatkép a német privatizációról, elképzelések a Treuhand jövőjéről. *Gazdasági és Társadalom.* 1993. évi 5. sz. 42-54. p.

¹⁹ *Jura Europae* I. B. 10.50-1-3. (BRD); *Söllner*, s. 62-64.

²⁰ Lásd a 3. és a 7. sz. jegyzetet.

²¹ *Prugberger T.*: A konszernmunkajog megjelenése az EU-ban és hazai tanulságai. *Európa Fórum*, 1995. évi 4. sz. 29-30. p.

egyes szakminiszterek között, vagy az EU határozatokat előkészítő és az EU határozatainak végrehajtását ellenőrző Bizottság, valamint a Tanács között, akkor az Európa Parlament hozza meg a szükséges döntést, de ugyancsak nem autoriter módon, hanem a véleménykülönbségben álló tagállamok, illetve EU szervek képviselőiből paritásos alapon kialakított érdekegyeztető bizottság álláspontjának meghallgatását követően. A törekvés tehát bizottsági alapon történő érdekegyenlítés.²²

Az EU-n belüli érdekegyeztetésnek ez a mechanizmusa az NSZK törvényhozási mechanizmusában folyó érdekegyeztetési rendszer megfelelő átültetése. Ugyanis, ha a Bundestagban folyó össz-szövetségi törvényhozás, azaz az össz-szövetségi érdekek és az egyes Bundeslandokat képviselő Bundesratban folyó jogalkotás, vagyis a tartományi érdekek között ellentét merül fel, akkor ezt az ellentétet a Bundestagból és a Bundesratból paritásos képviselettel megalakított bizottság hivatott feloldani.²³

Eme érdekegyeztetési mechanizmusnak az EU-n belül elsősorban a kereskedelmi vámok, az export- és az importengedélyezés, a kontingensek, valamint a termékminőségi kritériumok és az árkiállítás, továbbá a piaci magatartással összefüggő kérdések tekintetében van jelentősége, amely érdekegyeztetési mechanizmus szoros kapcsolatban áll az egyes tagállamok belső érdekegyeztetési mechanizmusával. Ily módon befolyásolják az egyes tagállamok az EU döntéseivel és ajánlásaival összhangban a termék-előállítást és a termékpiacot bel- és külgazdasági viszonylatban egyaránt, amely különösen az agrártermelés és a termékforgalmazás terén jelentős. Ennek megfelelően uniós és belső viszonylatban egyaránt a termék-, különösen pedig az agrárpiacon a garantált irányárak, valamint termelési és értékesítési quóták meghatározása, termelési önkorlátozás közös elhatározása, valamint ennek végrehajtását célzó termelést szabályozó szerződéseknek az érintett érdekképviseleti szervekkel történő megkötése termékfelesleg és termékhány esetén behozatali, illetve kiviteli tilalmat elrendelő vagy importot támogató intervenció árkedvezmény, valamint ezzel összefüggő export-import lefölözést biztosító küszöb- és zsilibárak alkalmazása, túlermelés esetén pedig – ha ez uniós probléma – az EU által elrendelt, ha viszont csak egyes tagállamok problémája, az érintett tagállam elhatározta állami készletezés vagy feldolgozás kerül elhatározásra és alkalmazásra.²⁴

A paritásos érdekegyeztetésnek itt bemutatott általános rendszerén kívül a munkaügyi érdekegyeztetésnek a kontinentális nyugat-európai országokban – ide értve Nagy-Britannia kivételével az EU valamennyi tagállamát – az 1960-as években kialakult az üzemi érdekegyeztetésnek a sajátos intézményrendszere, az üzemi tanácsrendszer. A nyugat-európai üzemi tanácsrendszernek három fő típusa ismeretes. A paritásos érdekegyeztetés általános rendszeréhez legjobban a luxemburgi és a dán rendszer hasonlít, ahol az üzem munkásaiból és alkalmazottaiból az üzemi személyzet által titkosan választott üzemi bizottság és a vele paritásos számarányban az üzemi vezetés által az üzemvezető alkalmazottaiból álló bizottság együttes ülése, valamint az ezen az együttes ülésen folyó érdekegyeztetés jelenti az

²² Vö.: Szamuely L.: A jóléti állam ma. Gyorsuló idő sorozat. Magvető. Budapest, 1985. 36. és köv. p.

²³ F. J. Peine: Allgemeine Verwaltungsrecht. 2. Auflage C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 31-35. p. és 64-66. p.

²⁴ L. a 16. sz. jegyzetet.

üzemi tanácsot.²⁵ Némileg eltér ettől a belga rendszer, ahol az üzemi tanács egy szervezet, amelyben paritásos alapon az üzemi személyzet választja meg a tanács egyik részét, míg a másik részébe ezzel arányosan az üzemi vezetés delegál tagokat a vezető alkalmazottak közül,²⁶ a harmadik rendszert a német-holland-osztrák-olasz-spanyol-portugál-francia képezi, ahol az üzemi tanács kifejezetten az üzem dolgozóit által titkosan megválasztott munkásokból és alkalmazottakból áll, ahová vezető alkalmazott nem választható. Az így megválasztott üzemi bizottságnak maga az üzemi vezetés a tárgyalópartnere. Az üzemi tanács erősebb vagy gyengébb üzemvezetésben való részvételi (participációs) jogokkal rendelkezik. A legerősebb az együttes döntési és vétőemelési jogköre (Mitbestimmung), amely elsősorban a munkakörülményekkel, a munkafeltételekkel, a munkarenddel, a balesetvédelemmel, a felvétellel és az elbocsátással, valamint a munkaszociális kérdésekkel kapcsolatos. A gazdasági-üzemszervezési kérdések tekintetében az üzemi tanácsot általában informálódási, állásfoglalási és vélemény-nyilvántartási jogkör illeti meg.²⁷ Az üzemi tanács participációs jogköre a NSZK-ban, Hollandiában és Ausztriában a legerőteljesebb.²⁸ Hatékonyan mondható Belgiumban, Luxemburgban, Dániában, valamint az Itáliai és Ibér félsziget három latin államában, a leggyengébb viszont Franciaországban, Svédországban és Írországban,²⁹ ahol az üzemi tanácsnak csupán véleménynyilvánítási-javaslatláti joga van. Miként a munkaügyi érdekegyeztetés nemzeti intézményrendszere az EU-konszerneken keresztül átlépve az egyes tagállamok határait, az EU már említett 45/94. sz. irányelvvel uniós intézménnyé vált az európai üzemi tanács is, amely lényegében egy piramis csúcsát képezi. Legalul vannak az üzemi tanácsok, felette a vállalati (központi) üzemi tanácsok, azok felett a nemzeti konszern üzemi tanácsok, felettük az európai konszern üzemi tanácsok és legfelül az EU üzemi tanács.³⁰

Azáltal, hogy az Európai Szabadkereskedelmi Társaság (EFTA) és az Európai Unió között létrejött az Európai Szabadkereskedelmi Zóna megalapítására szóló szerződés, továbbá annál fogva, hogy az EFTA törvényszék jelentős harmonizációs tevékenységet fejt ki az Európai Unió jog irányában, végezetül pedig amiatt, hogy ma már az EFTA államok többsége az EU tagja is, az érdekegyeztetési mechanizmus az EFTA államokban és az EFTA-n belül is az EU-hoz és tagállamaihoz hasonló.

Kivétel ez alól az Egyesült Királyság, amely az USA-hoz hasonlóan érdekegyeztetést országos, ágazati és területi szintre kiterjedően csak a munkaügyi kapcsolatok terén intézményesített. Az Egyesült Királyságban a szakmai kollektív szerződéskötésre irányuló tárgyalások az ágazati tanácsadó és közvetítő hivatalok (ACAS), az országos általánosak pedig a Központi Szakmai Bizottság előtt tripartid jelleggel folynak, de csak akkor, ha az ellenérdekű koalíciós felek nem tudnak

²⁵ Jura Europae, II. B. 50.50. II. C. (3-31); III. B. 70.50. II. C.

²⁶ Jura Europae I. B. 20.50. II. C. (7-14).

²⁷ Hayninger *Huene: Betriebsverfassungsrecht*. Verlag C. H. Beck, München, 1983.; W. Strasser: *Kollektives Arbeitsrecht*, Manzse, Wien, 1989.; A. Alives *Ojeda-P. M. Perez: Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach spanischem Recht. Arbeitsrecht im Betrieb*. 12/1989. s. 384-385.; *Employer participation in Europae. E/RR. Report*. 45-51. pp. (Port. Spain); Jura Europae II. B. 60.50. (NL)

²⁸ Prugberger T.-Ploetz M.: 115-150. p.

²⁹ Jura Europae I. B. 30.50. II. C. (Fr.), III. B. 30.50. (Ir. L.); *International Encyclopedia for Labour Law*. Editor: R. Blanpain, Boston, Vol. 10. Part II. Chapter VI. (Sweden).

³⁰ Prugberger, *A konszernmunkajog*, 29-30. p.

megegyezni egymással. Ez esetben kötelesek az ACAS-hoz fordulni. Egyébként a némethez hasonlóan itt is csak az az előírás áll fenn, hogy a munkabéke fenntartása érdekében az egyik koalíciós fél a másikhoz tárgyalási ajánlatot tesz, azt a másik koalíciós partner nem utasíthatja vissza. Az állam tartja fenn a tanácsadó és közvetítő hivatalokat, melyek területében a koalíciós partnereknek, vagyis a szakszervezeteknek és a munkáltatóknak arányos képviselőjük van. Ezzel szemben hasonló érdekegyeztetési fórumok az általános szociális és gazdasági kérdésekre, valamint a termelésre és a termékforgalmazásra tudomásunk szerint nem alakultak ki. Hasonló a helyzet az USA-ban is, ahol szintén az egyik fél ajánlata alapján a másik felet tárgyalási kötelezettség terheli, de csak az ún. "mandátumos" témákban, ahova a bérezés, a foglalkoztatási feltételek, és a munkaidő rendezése tartozik.³¹ Ha pedig a felek e kérdésekben megegyezni nem tudnak, akkor az ACAS-hoz hasonló és szintén kormányfelügyelet alá tartozó Szövetségi Közvetítő és Egyeztető Szolgálatot (Federal Mediation and Conciliation Service) kötelesek a felek értesíteni, amely hivatal szükség esetén szakértők paritásos képviselőjével történő bevonása útján kísérel meg a felek között egyezséget létrehozni. Ez már azonban a munkaügyi érdekviták területe, amelynek intézményrendszere lényegében megegyezik a kontinentális nyugat-európai országok egyeztető, közvetítő és arbitrátori hivatalaival, amelynek közvetítő-jószolgálati közreműködését érdekvita esetén egyes államokban a koalíciós partnerek igénybe venni kötelesek (Franciaország, Benelux államok, Görögország), míg másokban (Németország és Dánia) nem.³² E közvetítő, egyeztető és arbitráló intézmények a kontinentális államok többségében a Munka- és Szociális Minisztérium, valamint a területi munkaügyi hivatalok mellett működnek, néhány országban azonban az országos munkaügyi tanács és az ágazati, valamint a területi szakmai bizottságok mellett (skandináv államok).³³ A kollektív munkaügyi érdekegyeztetésnek ez a rendszere a német megoldáshoz hasonlít és elsősorban az Egyesült Királyság esetében fenn áll némi konzisztencia. Ez azonban már kevésbé mondható el az USA-ra. A szociális-gazdasági- és kereskedelmi-termelési kérdésekben az autonóm érdekegyezés és a lobbyzás a meghatározó, ami főleg az USA-ban erőteljes. Az Egyesült Királyság esetében az EU kötelező jogi normái némileg mérséklő hatásúak. Ezenkívül sem Nagy-Britannia sem az USA nem ismeri az üzemi tanács-rendszert.³⁴ A '70-es években az Egyesült Királyságban a Donovan Bizottság kidolgozott egy üzemi tanácsi törvénytervezetet, amit az Alsóház elfogadott, a Lordok Háza viszont elutasított.³⁵ E körülmények miatt nem ratifikálta az Egyesült Királyság a Maastrichti Szerződést, sem a Maastrichti Szerződésnek a szociális jogokat kiterjesztő függelékét, sem pedig az európai érdekegyeztetés és az európai üzemi tanács létesítéséről szóló EU-irányelvet.³⁶

Végezetül megemlítendő, hogy az EU-nak ez a konzisztens érdekegyeztetési rendszere az alapvető munka-, szociális és gazdasági jogok tekintetében alkotmányi

³¹ Prugberger T.: Nemzetközi szeminárium a békéltető-közvetítő szolgálat magyarországi kiépítéséről, Magyar Jog, 1996. évi 5. sz.

³² Vö.: Prugberger T.-Ploetz M.: 169-204. p. (országokénti forrásközlésekkel).

³³ A Friedrich Ebert Stiftung rendezésében tartott hat szakszervezeti konferenciára tapasztalatcseréje a munkaügyi érdekviták során folytatott egyeztetési és nyomásgyakorlási eljárásról. Budapest, 1996. március 27.

³⁴ Jura Europae, III. B. GB. Quellen; Prugberger T.-Ploetz M.: 149-150. p.

³⁵ Jura Europae III. B. 90. Quellen (GB.)

³⁶ Peine: 23. sz. jegyzetben hivatkozott hely.

erővel alapokmányi szinten részben a Római Szerződés hat szabad lehetőség jogában, az Európai Szociális Chartában, a Munkavállalók szociális jogairól szóló Közösségi Chartában, valamint a Maastrichti Szerződés szociális jogok kiterjesztését tartalmazó függelékében nyert lefektetést.

Mindez egyértelműen utal arra, hogy az Európai Unió maga is érdekegyeztetésen alapuló szociális jogállam.

III. A szociális- és a jogállamiság, valamint a gazdasági, szociális és munkaügyi érdekegyeztetés helyzete a magyar jogalkotásban

A rendszerváltást követően többszörösen módosított, ma hatályos Alkotmányunk 2. §-a szerint a Magyar Köztársaság jogállam. Szociális jogállamiságot nem fogalmaz meg, csakúgy, mint az új Alkotmány 1996. április elején a Kormány által kiadott Elvi Tervezte sem. Az Elvi Tervezet (E.T.) a mai hatályos alkotmányszöveghez hasonlóan deklarálja a magyar állampolgároknak a szociális biztonsághoz, a munkához, valamint az egészséges környezethez való jogát, a deklaráción túlmenően azonban többet nem mond és nem szól semmit e jogok érvényesülésének biztosítékairól.³⁷

Az eső problémánk ezzel kapcsolatosan az, hogy a jogállamiságba a klasszikus alkotmányos alapjogokon kívül beleértendő-e a szociális jogok is. A kül- és belföldi jogi szakirodalom általában az alapjogok e két kategóriáját együtvé tartozónak tartja, ami a jóléti állami koncepciónak felel meg.³⁸ Mégis, a közjogászok túlnyomó többsége megkülönböztetést tesz a kettő között. A T. H. Marshall szerint az állampolgári alapjogokon (citizenship) belül megkülönböztetett polgári alapjogok, úgymint a személyes szabadság, szólás-, gondolat-, vallás-, tulajdonszerzési- és szerződési szabadság, továbbá az igazságszolgáltatásra való jog, valamint a politikai alapjogok, úgymint az aktív és a passzív választójog útján a hatalomban való részvétel joga történetileg már jóval korábban, a klasszikus kapitalizmus időszakában alkotmányilag elismert alapjogok, míg a szociális biztonsághoz, valamint a munkához, illetve önhibáján kívüli munkanélküliség esetén munkanélküli segélyre való jog (utóbbi kiegészítés tőlem: P. T.) alkotmányos elismerése csak jóval később, a welfare state, illetve society időszakában került sor.³⁹ Arra tekintettel, hogy a mai tőkés országok egy jelentős részében – így főleg az angolszász államokban, valamint a Távol-Kelet fejlett (Japán) és most rohamosan felzárkózó (Korea, Thaiföld, Kína stb.) országaiban – egyre erőteljesebb törekvés jelentkezik, részben a már kiépült szociális hálók leépítésére, részben pedig az ilyen hálók kiépítésének megakadályozására, *szükségesnek látszik alkotmányilag egyértelműen kihangsúlyozni, hogy a jogállamisághoz hozzá tartoznak a szociális jogok is.*

Hogy mindez mennyire indokolt, elég utalni arra, hogy az USA-ban elvetették Hilary Clintonnak az európai kötelező állami biztosításhoz hasonló átfogó társadalombiztosítási reformtervezetét, az Egyesült Királyság nem értett egyet a

³⁷ H/2252. sz. országgyűlési határozati javaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről. Kódexpress, 1996. márciusi 31. különszám, I. rész 3. pont; II. rész 11. pont, 9. és 11-12. p.

³⁸ Szamuely, 36-37. p.

³⁹ Szamuely, uott.

szociális jogok Maastrichtban elhatározott további szélesítésével, az itt említett távol-keleti országok pedig munkaszolgálati viszonyt konzerválva, másfelől pedig ellenállnak a szociális jogállamiság és a gazdasági szociális, valamint a munkaügyi érdekegyeztetés minden megnyilvánulásának. Hogy pedig ez az egész világgazdaságra megnyilvánuló expanzív jelenség, utal az, hogy a welfare state által biztosított szociális alapjogokat egyre korlátozni és a társadalombiztosítás államilag kiépített hálóját egyre inkább önszegélyezésű-önbiztosítási jellegűvé kívánja átalakítani a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank. Éppen ezért igen éles küzdelem folyik nemzetközi síkon egyik oldalon a neoliberális és totálisan individualista monetáris elveket valló IMF és Világbank, másik oldalon pedig a szociális piacgazdaság talaján álló Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) között.⁴⁰ Ez a küzdelem – úgy tűnik – egyelőre az előbbi áramlatnak kedvez, amiben jelentős szerepe van annak, hogy egyfelől sok eladósodott ország került az IMF-fel és a Világbankkal monetáris függőségi helyzetbe, másfelől pedig a két szervezet politikájával összhangban álló politikát folytató USA-nak a nemzetközi befolyásra a szovjet hatalmi szféra összeomlásával jelentősen megnövekedett.

Magyarország ennél fogva gazdasági és szociálpolitikáját illetően *négyszerűsített negatív hatás* alatt, illetve kényszerpályán áll. Az *első* kényszerpálya a még részben a reálszocializmus időszakából örökölt és részben azóta is növelt, nagyméretű eladósodás az itt említett két nemzetközi monetáris szervezet irányában, mely két szervezet totálisan liberális és szociális szempontokat negligáló restriktív gazdaságpolitikát igényel a további pénzügyi támogatások fejében.⁴¹ A *másik* a privatizáció során az országba bejövő amerikai és távol-keleti vállalkozói tőke, amely saját országuknak az EU szociális és munkaügyi alapszabályokkal ellentétesen korlátozni kívánja a szociális, a koalíciós érdekképviseleti-érdekszervezkedési és érdekegyeztetési jogokat.⁴² A *harmadik* negatív hatás az EU-ból jövet egyrészt a többi társult országhoz hasonlóan megkötött EU-megállapodások egyoldalúan az EU-ra előnyös kikötései (EU-ból korlátlan import, tőlünk az EU-ba korlátozott export),⁴³ másrészt a privatizáció során az EU-ból jövő cégek szintén az amerikai és távol-keleti vállalatokhoz hasonlóan igyekeznek eljárni, sok cég pedig ipartelepítés és továbbműködtetés helyett egyszerűen csak a hazai verseny kiiktatása céljából piacot kíván vásárolni.⁴⁴ Végezetül a *negyedik* negatív hatás az elmúlt negyven év alatt kialakult kérelmezői alattvalói mentalitáson és állam-paternalizmoson alapuló társadalmi szemlélet továbbéléséből fakadóan a gyenge érdekérvényesítési gyakorlat és hiányos érdekegyeztetési mechanizmus-kiépülés.

⁴⁰ Jean, *Lapeyre*, a Szakszervezetek Európai Konföderációja (ETKC) elnökének az előadása az ETKC/CSL Páneurópai Szemináriumán (Budapest, 1995.). Válaszol *Stanleyfischer*, az IMF vezérgazdátó-helyettese, "A gégen megállapodás születik", HVG 1995/20. sz. 51. p.

⁴¹ A Bokros-program a Parlamentben. Csomagküldő Szolgálat. HVG, 1995. 18. sz. 9. p.

⁴² *Neumann L.*: Munkaügyi kapcsolatok és a munkaerő-gazdálkodás a multiknál. Európa Fórum 1944/1. sz. 116-122. p.

⁴³ *E. Montaguti*: Az EK dömpingellenes gyakorlata Kelet-Európával szemben és az Európai Megállapodások; *Porkoládi I.*: A dömpingellenes eljárások egyes vitatott kérdései, különös tekintettel a GATT új dömpingellenes Kódexére; *L. v. Hende*: Az Európai Megállapodás keretében alkalmazott EU védőtarék intézkedések: a kereskedelmi viták rendezésének hiánya. In.: Az Európai Megállapodás jogi és elméleti kérdései.

⁴⁴ *Prugberger T.*: Mennyiben eredményes a hazai privatizáció? *Gazdaság és Társadalom*, 1993. évi 5. sz. 64–68. p.

Mindez a magyar tételesjogi szabályozást és az annak alapján folytatott joggyakorlatot az EU normáihoz viszonyítva igen erőteljesen torzítja. Ezért a visszasságokat megkíséreljük *feltérképezni* társadalmi életünknek alkotmányjogilag is releváns strukturális területeit érintve.

Nézve először e kérdést a *termékforgalmazás* területén: fogyasztóvédelmi szabályok már vannak,⁴⁵ fogyasztóvédelmi érdekvédelmi-érdekegyeztetési mechanizmus azonban éppen úgy nincs kiépülve, mint ahogy a kamarák és vállalkozói szövetségek létezése ellenére kereskedelmi-termelői érdekegyeztető-fórumok sem.⁴⁶ A termékhivatali rendszer egyáltalán nem ismert. Termék tanács érdekvédelmi egyesületi formában csak az Agrárpiaci Rendtartáson belül létezik, amelynek minden olyan mező- és erdőgazdasági termelő (farmer), termékforgalmazó és termékfeldolgozó (élelmiszeripari) vállalat érdekképviselője tagja lehet, amely a Termék tanácsnak – lényegében az FM által elkészített – alapszabályát magára nézve kötelezően elismeri. Az FM, illetve az FM, az IKM és a PM képviselőiből álló tárcaközi bizottság a mezőgazdasági termékpályába az agrárpiaci egyensúly biztosítását célzó közvetlen és közvetett beavatkozó intézkedéseit a termék tanáccsal egyeztetve és vele szerződést kötve igyekszik meghozni. Az Agrárpiaci Rendtartásba foglalt intézkedések (quota, önkéntes termeléskorlátozás, irányár, intervenció, zsilipár, lefölözés stb.) teljesen megegyeznek azokkal, amelyeket az EU piaci- és agrárpiaci rendtartása vonatkozásában felvázoltunk. Hogy mégsem működik megfelelően, annak oka, hogy ehhez hasonló érdekegyeztetési mechanizmus nem fogja át az ország egész termékforgalmazási rendszerét, a fogyasztói érdekképviselőt pedig az Agrárpiaci Rendtartás megalkotói teljesen ki is felejtették. Ennélfogva az egész Rendtartás a magyar gazdasági életben teljesen izoláltan működik.⁴⁷

Az általános *munkavégzés* területén az 1991. évi Mt. az érdekegyeztetési mechanizmust teljesen elnagyoltan rendezi. Csupán Országos Érdekegyeztető Tanácsról beszél, amelynek törvényi kompetenciája igen szűk (minimálbér, munkaidő, tömeges felmondás). Az országos ágazati és a területi érdekegyeztető fórumokról az Mt. nem tesz említést. A gazdasági munkaviszonyok területén az érdekegyeztetésnek az ágazati és a területi fórumai nem is alakultak ki.⁴⁸ A Kjt. – amely fél éves késéssel követte az Mt-t – már pótolja ezt a hiányt, mivelhogy már szabályozza a közalkalmazottak ágazati és helyi önkormányzati munkaügyi érdekegyeztetési fórumait.⁴⁹ A közalkalmazotti szférában ezért mind az ágazati, mind a területi érdekegyeztetés a gyakorlatban – ellentétben a gazdasági munkaügyi kapcsolatokkal – megfelelően működik is.⁵⁰ Annak ellenére azonban, hogy sem az

⁴⁵ 1993:X. tv. a termékfelelősségről, 4/1978. (III. 1.) BkM rendelet a vásárlók minőségi kifogásainak intézéséről, 1990:LXXXVII. tv. az árak megállapításáról, valamint az 1994:XVI. tv. a gazdasági kamarákról (a kamarák jelenleg inkább bürokratikus igazgatási, mintsem érdekképviselői testületek – P. T.)

⁴⁶ Fazekas Judit: In. Bnócz-Fazekas-Novotni-Prugberger: A fogyasztói érdekvédelmi tevékenység továbbfejlesztése. Szaksz. Gazdaság és Társadalmi Kut. Int. kiadása, Budapest 1990. 13-24.

P.

⁴⁷ Vö.: 1993:VI. tv. (az agrárpiaci rendtartásról) 6. §-ával.

⁴⁸ Vö.: Mt. 16-17. §-aival.

⁴⁹ V. ö.: Kjt. 4-6. §-aival.

⁵⁰ Az érdekegyeztetés eljárások tapasztalatai. Összeállította: Ladó Mária. Munkaügyi Kutató Intézet, soksz. Budapest, 1995.

Mt. az Országos Érdekegyeztető Tanács, sem a Kjt. a Közalkalmazotti Tanács és az ágazati, valamint a területi érdekegyeztetési fórumok hatáskörét csak a munkaügyi kérdésekre korlátozza,⁵¹ a gyakorlatban e fórumokon már általánossá vált a szociális, illetve a koalíciós partnereket, illetve az általuk képviselt rétegeket érintő gazdasági és szociális érdekegyeztetés is.⁵² Ez már kialakult a Bokros-féle gazdasági stabilizációs csomag hatálybaléptetése előtt, amely érdekegyeztetése egy évig szünetelt, majd Bokros lemondását követően újból beindult az új pénzügyminiszter, Medgyessy kezdeményezésére (1996. március). A jelenlegi pozitív tendenciának azonban stabilitása csak akkor lenne, ha munkaügyi, szociális és gazdasági síkra kiterjesztve egyaránt tételesjogilag konzisztens módon szabályozásra kerülne mind az Mt-ben, mind a Kjt-ben az országos, ágazati és a területi szintű érdekegyeztetés és ez megjelenne az Alkotmányban is.

Ami a *privatizációt* illeti, ott is számos ellentmondás és probléma forrása az érdekegyeztetés hiányos vagy csak formális szabályozása. Ez részben összefügg azzal, hogy az Mt. az üzemi tanácsnak, a Kjt. pedig a közalkalmazotti tanácsnak csak igen formális jogokat biztosít. Együttdöntési jogot a munkáltatóval csak a jóléti és a szociális alap felhasználása és az ilyen jellegű intézmények hasznosítása tekintetében ad,⁵³ ugyanakkor a gazdasági recesszió és a privatizálás következtében e jog csak papíron létezik. Egyéb kérdésekben az üzemi-közalkalmazotti tanácsnak csak véleményezési joga van, aminek kikérése merő formalitás a gyakorlatban. Ez vonatkozik a privatizációra is. Az ÁPV Rt-ről és a privatizációról szóló 1995. évi LXIX. tv. (ÁPV Rt.) értelmében is üzemi-közalkalmazotti tanácsnak, valamint a szakszervezetnek a vállalat- és üzem-privatizációknál csak a véleményét kell kikérni, egyetértési jogot pedig csak a már elprivatizált szociális intézmények tekintetében gyakorolhat. Maga ez a tény utal arra, hogy ez az egyetértési jog is mennyire formális a gyakorlatban, mivel eme intézmények privatizálására is az üzemi-közalkalmazotti tanácsok, valamint a vállalati szakszervezetek tiltakozása ellenére került sor a gyakorlatban.⁵⁴

Jelentős részben ennek, vagyis a munkavállalóknak a privatizációba történő érdemi beleszólási lehetősége hiányának tudható be, hogy – ellentétben a Treuhand vállalat-értékesítési politikájával – nálunk a legtöbb esetben csupán a minél gyorsabb és a minél kedvezőbb értéken történő vállalateladás szempontja volt fontos, nem pedig a vállalat reorganizációja és a munkahelymegőrzés.⁵⁵ Ezáltal is jelentősen növekedett a munkanélküliek számaránya Magyarországon.⁵⁶

Annálfogva, hogy sem a gazdasági életben, sem a munkaügyi kapcsolatok szintjén, sem a szociális kérdések tekintetében, sem pedig a politikában nincsen kialakulva az érdekegyeztetés konzisztens mechanizmusa Magyarországon, állhatott elő olyan helyzet, amely a minőség stagnálása, sőt romlása mellett az árak és a szolgáltatási díjak folyamatos emelkedésével, a reálbérek tendenciózus csökkenésével, az adók és a társadalombiztosítási hozzájárulások drasztikus

⁵¹ Mt. 16-17. §-ok és a Kjt. 4. §.

⁵² Lásd a 32. sz. jegyzetet.

⁵³ Mt. 65. §-a és a Kjt. 16. §-a.

⁵⁴ Neumann L.: Privatizáció és foglalkoztatás. Európa Fórum, 1992/4. sz. 3-19. p.

⁵⁵ Major I.: Gazdasági egyensúly, növekedés és privatizáció az átmenet időszakában.

Közgazgatási Szemle, 1993. évi 12. sz. 1031-1035. p.

⁵⁶ KSH 1991, 1992, 1993, 1994. és 1995. évi munkaerőmérleg, valamint a KSH 1996. évre vonatkozó kamat jelentések.

növelésével jár. Annálfogva pedig, hogy csak *egykamarás országgyűlés* van, ahol domináns szerepet az ideológiai töltésű és a politikai irány-orientáltóságú pártok, nem pedig az érdekképviselői szervek érdekdialógusai és kompromisszum-keresései dominálnak, volt lehetőség arra, hogy a kormány az érdekegyeztetési fórumok megkerülésével 1995 nyarán olyan gazdasági stabilizációs jogszabálycsomagot fogadtasson el az országgyűléssel, amelynek az Mt-t, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv., a társadalombiztosítási kódexet, valamint az adójogszabályokat átfogóan módosító 1995. évi XLVIII., LII. és CXXIV. törvényekben foglalt előírásai sem a munkáltatóknak, sem a munkavállalóknak, sem az adófizető vállalkozó és nem vállalkozó állampolgárok, valamint cégek, egyszóval a szociális partnerek érdekeinek nem felel meg.

Anélkül, hogy belemennénk mindezek más munkáinkban meggett⁵⁷ részletes elemzésébe, csupán az absztrakció szintjén utalunk rá, hogy az Mt-ben az üzemi tanács taglétszámának szükítése gyengíti az üzemi, munkavállalói oldal érdemi és szakszerű részvételét az üzemi vezetésben munkáltató által finanszírozandó betegszabadság idejének meghosszabbításával a munkáltatók nem értettek egyet. Emiatt az 1995/96. telének influenzajárványa alatt a munkavállalók nem mertek – az esetleges felmondástól tartva – betegszabadságot kivenni, ami súlyosbította a fertőzőegócok miatt a járványveszélyt. Az eredetileg sem munkavállaló-barát Mt-nek a munkavállalókat védő, eddig is az EU normái alatt maradó minimál-standardjai további megszorításokat szenvedtek el. Kirívó esete ennek a munkavállaló igazolt távolléte esetére fizetendő átlagkereset szigorítása, egyes igazolt távolléti esetekre pedig a szigorított átlagkereset helyett az ennél is kedvezőtlenebb távolléti díj bevezetése. Az 1991:IV. törvénynél a biztosítás elveivel teljesen ellentétben áll az, hogy miközben a szolidaritási járulék jelentősen emelkedett, a munkanélküli segély összege és folyósításának időtartama drasztikusan csökkent, ezen kívül pedig, ha az előző járulékfizetési időtartamot a segélyezett időszak nem merített ki, a következő segélyidőszak időtartama ezzel nem hosszabbítható meg. Ez ellentétes az EU munkanélküli- és betegségbiztosítási alapelveivel.⁵⁸

Ugyancsak antihumánus módon ellentétes az EU munkanélküli segélyezési alapelveivel az is, hogy a munkanélküli a munkaügyi központ, illetve a központ helyi kirendeltsége által felajánlott olyan munkakört is köteles elfogadni, amely képzettségével egy fokkal alacsonyabb. Ily módon egy egyetemi diplomával rendelkező értelmiségi önhibáján kívül akár segédmunkási szintig is lecsúszhat. Ez egyértelműen a múlt század vadkapitalizmusának a sajátossága, ott is főleg az angolszász területeken. Munkavállalói szempontból hűsbavágó érdekeket sért az előnyügdíj és a fiatalokruak munkanélküli segélyének az eltörlése. A társadalombiztosítás területén is hasonló módosításra került sor. Jelentősen emelkedett a munkáltatókat és a munkavállalókat terhelő tb-hozzájárulás összege, ugyanakkor a tb-szolgáltatások mértéke jelentősen csökkent. Ennek érdekében, hogy a tb-járlékfizetés és a tb-szolgáltatásnak a biztosítás polgári jogi alapon álló [laesio enormis – Ptk. 201. § (2) bek.] egyenértékűségének az elvét szabadon át lehessen hágni, Bokros tervei szerint a tb. biztosítási konstrukciója az egész kultúrvilággal

⁵⁷ Az érdekegyeztetés rendszere a fejlett polgári államokban, Közép-Kelet-Európában és Magyarországon. Magyar Jog, 1995. évi 8. sz. 505-509. p.

⁵⁸ Die Europäische Sozialcharta. (Anhang zur Sozialcharta, Zusatzprotokoll und Anhang zum Protokoll), Strasbourg, 1995. (F-67075 Cedex) s. 35-51.

ellentétesen adó-konstrukcióvá alakult volna át. Ugyanakkor pedig ami az adót illeti, annak maximális mértéke a jövedelem 48 %-át is elérheti, ami egyedülállóan magas Európában, sőt az egész tőkés világban.

Ugyanakkor lobbyzni lehet. Maga Bokros jelentette ki, hogy Amerikában is a középrétegek viselik a közterheket, mert a magas jövedelmű vállalkozó réteget nem lehet megfogni. Jövedelemadóval a magasan fejlett adótitkolási technikák következtében valóban nem. Vagyonadóval viszont már lehetne eredményt elérni. A vállalkozói réteg éppen ezért is tiltakozik ellene – és úgy tűnik –, Amerikához hasonlóan eredményesen.

Ez is arra utal, hogy Magyarországon – az USA-hoz hasonlóan az európai kontinens államaival ellentétben – *valós és nyílt érdekegyeztetés helyett mellékutas lobbyzás* folyik. Nem lehet magyarázni mással azt sem, hogy miközben a tb-önkormányzatok óriási hiányokat halmoztak fel pazarló gazdálkodásukkal, reprezentatív színházak emelésével és magas tiszteletdíjak fizetésével, az állam működésük szigorúbb ellenőrzése és elszámoltatásuk helyett a már említett módon próbálja a hiányt enyhíteni. Ez a tény az európai értelemben vett jogállamiság kritériumait is rontja nálunk éppen úgy, mint az is, hogy mind a közigazgatási, mind a társadalombiztosítási, mind a munkaügyi jogviták bíróság elő vihetők, mivel azonban az európai polgári jogállamok túlnyomó többségével ellentétben az első két jogvita kategória nem vihető speciális bíróság (közigazgatási bíróság, társadalombiztosítási bíróság) elé, és mivel mindhárom kategóriánál (munkaügyi bíróság) nincsenek eljárási határidők megjelölve, az ilyen perek gyakran évekig elhúzódnak. Mindez kiszolgáltatottá teszi a polgárt az állammal, a biztosítottat a köztestületként működő tb-önkormányzattal, a munkavállalót a munkáltatóval szemben. Ez pedig formálisan is ellentétes az igazságszolgáltatásra való alapvető alkotmányos joggal, hogy a privatizáció korábbi és mai szabályozása egyaránt kizárja az ÁVÜ, illetve az ÁPV Rt. privatizációs határozatával szembeni bírósági keresetindítás lehetőségét, csakúgy, mint az adóeljárási szabályok az adófizetés módjára (pl. részletfizetés elutasítása) vonatkozó első fokú határozattal szembeni mindenféle jogorvoslati lehetőséget.

Mindezek figyelembe vételével *összegzésképpen az az álláspontunk, hogy figyelemmel a magyar társadalmi sajátosságokra – ahol a fegyelmezett tárgyalási légkör az indulatok gyors elszabadulása következtében nem éppen erős oldal –, a liberális német érdekegyeztetési rendszer helyett az érdekegyeztetés mechanizmusát és fórumrendszerét az Alkotmányban a belga-holland megoldáshoz hasonlóan kellene átfogóan az élet minden területére kiterjedően szabályozni. Ezzel együtt indokolt lenne kimondani, hogy törvénytervezetet a kormány a parlament elé csak eme érdekegyeztető fórumokon született konszenzus alapján vagy az érdekegyeztetési eljárás során bekövetkezett patthelyzet esetén terjeszthet elő. Annak érdekében pedig, hogy a kormány ilyen patthelyzetre ne játszhasson, az ideológiai és pártpolitikai parlamenti csatározásokat az érdekvédelmi szervezetek érdekközvéseivel kellene ellensúlyozni. A jelenlegi törvényalkotási egyoldalúságot olyan érdek-összeméréssel kellene ellensúlyozni, amelyre csak kétkamarás parlament képes. Az igazságszolgáltatás alkotmányossága pedig a közigazgatási bíróság felállításával és abszolúte nyitott ajtajával válna teljessé.*

TAMÁS PRUGBERGER

DER GESELLSCHAFTLICHER INTERESSENVERGLEICH, ALS VERFASSUNGS-RECHTLICH REGELNDE PROBLEMATIK DES UNGARISHES RECHTES

(Zusammenfassung)

Der erster Teil des Beitrages beschäftigt sich mit der Ausgestaltung und Entwicklung der gesellschaftlicher Interessenvergleichsystemen die in den meisten europäischen Staaten an den germanischen, britischen und latein-frankofonischen Sprachgebieten in der Interesse der Isolierung von der schädlicher Winkung der Wirtschaftskrise des dreiziger Jahren herausgewickelt worden. Unter die verschiedene Branchen laufende diese sog. Koalitions vergleiche wurden almählich nicht nur auf die Wirtschaftliche Fragen, sondern auch auf die Arbeits- und Arbeitsmarktsproblemen ausgedehnt. Für den Interessenvergleich gegen die Vermeidung des Arbeitskampfes sind einerseits in allen westeuropäischen Länder die arbeitsrechtliche Einigungstellen aufgebaut. Auserdem deswegen und insbesondere für die Stabilisierung der Lebensmittelpreise ist einer Interessevergleich durch Produktamten auch nach dem ersten Weltkrieg verbreitet. Im diesen Produktamten lief und läuft heute auch vielseitiger Interessevergleich mit der Teilnahme der berührten Interesse schutzverbänden, wozu die Vertretungskörper der Produktören, Groß- und Kleihändler, Konzumenter, eber so wie der Verbraucher geköhren. Die ganze jetztige Agrarmarktsordnung funktioniert in diesem System in der EG.

In meisten EG-staaten verfassungsweise sind die Minimalständerde des gesellschaftliches Interessenvergleichungsystems geregelt. Bei der bedeutende EG-Rechtstaaten im Falle der Bundesrepublik Deutschlands solche Regelungen im Grundgesetz sind darum nicht zufinden, weil der 5-ter § des Grundgesetzes in Allgemeinem deklariert, daß die BRD nicht nur Rechtsstaat, sondern auch soziale Wohlstaat ist. In Zusammenhang damit laufen mit ohnen gesetzlichen Regelungen die Interesseausgleichverhandlungen auf der Grund der rechtlicher und wirtschaftlicher Gewohnheit.

Im Licht der Funktion des westeuropäisches Interessenvergleiches zeigt sich diese Institut in den osteuropäischen Länder und in Ungarn auch sehr mangelhaft und nicht ausreichend. In Ungarn der Interessevergleich an der Arbeits-, Soziale- und Wirtschaftsebene bisher läuft nur die Arbeitgeber- und Arbeitnahmervertretung und dieser Ausgleich ist nur in Moment noch nicht ausgebaut. In Ungarn fehlt noch das Produktsamtsystem und deswegen diesem Weg läuft kein Interessenausgleich unter die berührte Wirtschaftskparteien. Nur im Agrargebiet ist im Ungarn durch die Agrarmarktsordnung das Interessenausgleich-mechanismus ausgebaut und in Bewegung gesetzt vorden, aber dieses Instrument kann nicht ausreichend funktionieren, weil seine Umgebung damit ganz im Gegenteil steht. Es ist darum so, weil das ungarisches Staatsystem immer noch nicht auf Grund der Idee des Interessenvergleiches aufgebaut ist. Es wird dadurch auch gezeigt, daß weder die jetztige Verfassung noch der neue

Verfassungsentwurf erwähnt nichts der sozialen, arbeitssachlicher und wirtschaftlicher Interessenausgleichpflicht und spricht auch garnicht über solche Instituten, die in den westeuropäischen Staaten an diesem Gebiet funktionieren.