tanulmány

Az országos, az ágazati, valamint a területi érdekegyeztetésről *de lege lata* és *de lega ferenda*

PRUGBERGER TAMÁS*

I. A problematikus kérdések felvetése

Az 1992. július 1-én hatályba lépett, rendszerváltást követő Munka Törvénykönyvben (Mt.) az érdekegyeztetés intézményének a jogi rendezése kezdettől fogva ellentmondásos. Sőt, egészen 2009-ig hiányos is volt. A hiányosságot az országos érdekegyeztetési tanácsról, ill. az országos érdekegyeztetésről szóló 2009. évi LXXIII. tv. (Oét.) és az ágazati párbeszédbizottságokról, valamint a középszintű párbeszédről szóló 2009. évi LXXIV. (Áét.) megszüntette, viszont az ellentmondások továbbra is megmaradtak.[1] Az eredeti hiányosság az volt, hogy az országos érdekegyeztetésről az Mt.-nek mindössze két szakasza rendelkezett, amely egyáltalán nem szólt az országos érdekegyeztetésben történő részvétel feltételeiről, vagyis nem szabályozta az országos érdekegyeztetési reprezentativitást, ami Magyarországon is az Országos Érdekegyeztetési Tanácsban (OÉT) való részvétel meghatározója. Ezt csak a szakszervezetek vonatkozásában eredetileg az Mt.-be felvett az a politikai megállapodás rendezte, mely szerint a szakszervezetek a szakszervezeti vagyonmegosztás arányában működtek közre az OÉT munkájában. Ebből az adódott, hogy a rendszerváltás előtti Szakszervezetek Országos Tanácsának (SZOT) jogutódát jelentő Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (MSZOSZ) mintegy 90%-ban képviseltette magát az OÉT-ben, addig a rendszerváltás időszakában alakult új szakszervezetek, ill. szövetségeik, így a LIGA, a Munkástanácsok Szövetsége, és az Autonóm Szakszervezeti Szövetség, amelyek vagyonnal az 1990-es évek elején alig rendelkeztek, csak a maradék 10%-on osztozkodhattak. Közben viszont az MSZOSZ vagyona jelentősen megcsappant, mivel azt az MSZOSZ-hez

* Az MTA doktora, professor emeritus. Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék

[1] Az ellentmondásokról bővebben ld. szerzőtől: Európai és magyar összehasonlító munka-, és közszolgálati jog, KJK-Kerszöv, Budapest, 2002. 84-90. p.; U.ő.: Érdekegyeztetés, de hogyan? Valóság, 1998/2. sz.

tartozó szakszervezetek vezetői eladták.[2] Ezért sokkal megfelelőbb lett volna, ha a szakszervezetek és a szövetségei tagjainak számarányát vették volna figyelembe, amely az újonnan alakultak esetében fokozatosan bővült, az MSZOSZ-hez tartozóknál pedig eleinte csökkent, majd pedig ez a csökkenés megállt.[3] Ez az újonnan megalakult szakszervezetek számára az OÉT-ben történő részvételi arányt illetően kedvezőbb lett volna, mint a szakszervezeti vagyonmegosztáson alapuló. Azonban az újonnan alakult szakszervezetek nem voltak hajlandók kiadni tagnyilvántartásaikat, mivel az akkor még többnyire az állami tulajdonban állt vállalatok retorzióval éltek az újonnan alakult szakszervezetek valamelyikébe belépőkkel szemben. Ugyanakkor viszont a munkáltatói szövetségek mindegyike reprezentativitási feltételek nélkül az OÉT tagjaivá vált. Ez lényegében összhangban állt azzal a ma is fenn álló helyzettel, mely szerint az Mt. II. részének II. fejezete egészen részletesen szabályozza a szakszervezetek jogait és kötelezettségeit, viszont a munkáltatói szövetségekről egy szót sem szól.[4]

Az OÉT-tel összefüggő reprezentativitást mind a munkáltatói szövetségek, mind a szakszervezeti szövetségek oldaláról 1997-nen az akkori Munkaügyi és Szociális Minisztérium kezdeményezésére egy háromoldalú kollektív megállapodás, lényegében szerződés[5] a 2009. évi Oét.-hez hasonlóan rendezte a részvétel lehetőségét ugyanazokkal a reprezentativitási feltételekkel. Azonban ez, részben a reprezentativitási feltételek később részletezendő igen bonyolult feltételei miatt, részben pedig mind a két oldalnál a végrehajtásban nem érdekeltek csendes bojkottja miatt sohasem került végrehajtásra. Ennél fogva ez az állam és a koalíciós partnerek által megkötött megállapodás papírtigrissé vált.[6] Ekkor még az ágazati érdekegyeztetés szabályozásáról és működtetéséről nem esett szó.

Századunk első éveinek kezdetétől azonban részben a Munkaügyi és Szociális Minisztérium (MSZM), részben azonban a szociális partnerek kezdeményezésére egyre több un. ágazati párbeszédbizottság alakult és elindult az ágazati érdekegyeztetés. Mindez hosszú éveken keresztül törvényi szabályozás nélkül folyt, tekintettel arra, hogy mind az országos érdekegyeztetésről, mind az ágazati érdekegyeztetésről két törvénytervezet már 2006. évben készen volt,[7] azonban az államfő, Sólyom László alkotmánybírósági kontrollja miatt csak 2009-ben tudott

---

[2] Bővebb bemutatását ld. szerzőnél: Európai és magyar összehasonlító munka-, és közszolgálati jog, Complex Kiadó, Budapest, Complex Kiadó, Budapest, 2006. 102. p.; Reflexió a szakszervezeti választásokról szóló törvénytervezet munkaanyagához. In: Tények és Tanácsok, 1992/ 2. sz. 29-31. p.

[3] Szakszervezeti Elméleti Kutató Intézet felmérése, 1996. Inf. Prof. Gidai Erzsébettől, az intézet akkori igazgatójától

[4] A fejezet a munkáltató érdekvédelmi szervezeteket csak annyiban említi meg, hogy a szakszervezetekkel együttműködni kötelesek. Vö.: Mt. 21. §

[5] A Gazdasági Minisztérium, valamint a Szociális és Családügyi Minisztérium együttes előterjesztése az OÉT. Átalakításáról, Budapest, 1999.; Herczog László: Kormánykoncepció az Érdekegyeztető Tanács átalakításáról, Munkaügyi Szemle, 1999/2. sz. 9-13. p.

[6] Az OÉT-ben, ill. az Országos Munkaügyi Tanácsban fennálló szakszervezeti és munkáltatói részvételi arány ma is ugyanaz, mint ami 19992-ben a szakszervezeti vagyonarány alapján megállapításra került. Ld. 2. sz. jegyzetben hiv. könyv 1o6-107. p. és az 1. jegyzetben hiv. cikk

[7] Herczogh László szakállamtitkár (Munka- és Szociális Minisztérium) közlése a Friedrich Ebert és a Hans Böckler Stifftung által szervezett és 2008. május 30-31.-én megtartott „Globalizálódott piac és gazdasági verseny és/vagy humanizálódott biztonság" c. budapesti nemzetközi konferencián.

életbe és hatályba lépni. Ami azonban a hatályosulást illeti, az ágazati párbeszéd-bizottságok lényegében az ÁÉT szerint működnek, viszont az országos érdekegyeztetés a már hatályba lépett Oét. ellenére még mindig a régi reprezentativitási gyakorlat és részvételi mód szerint. Ennek okát a szabályozás túlzottan bürokratikus jellegében, valamint – ugyancsak, mint a háromoldalú papírtigrissé vált megállapodás esetében – az OÉT-ben megszerzett pozíciók féltésében, valamint a szabályozás több joglogikai és rendszerbeli ellentmondásában látom. Ezeket igyekszem a tanulmány többi fejezetében a megszüntetés céljával „de lege ferenda" jelleggel kibontani.

II. Az érdekegyeztetés szabályozási rendszeréhez de lege lata és de lege ferenda

Az Oét. és az Aét. hatálybalépésétől kezdve az OÉT-ot és az ágazati párbeszéd-bizottsági rendszert, valamint az országos és az ágazati, továbbá a területi érdekegyeztetés rendszerét két jogforrás szabályozza. Az Mt. 16. és 17. §-a állapítja meg az OÉT funkcióját, amely a munkával és a foglalkoztatással kapcsolatos országos egyeztetésben nyilvánul meg, ahol az egyeztetés alanyai a kormány, a munkáltatói szövetségek és a szakszervezeti szövetségek. Az Mt.-nek ez a rövid fejezete sorolja fel tételesen azokat az ügyeket, amelyekben a kormány, mielőtt törvényjavaslatot terjeszt elő, vagy maga a kormány, illetve a munkaügyekért felelős szaktárca rendeletet alkot, az OÉT-ben a szociális partnerekkel egyeztetni köteles. Az OÉT viszont ezt továbbfűzve határozza meg, hogy kik és milyen feltételek mellett lehetnek az OÉT tagjai, azaz állapítja meg, hogy a tárgyalásokon való részvételhez mind a két oldalról milyen reprezentativitás szükséges. Ezt követően igen részletesen határozza meg az egyeztetési eljárás rendjét és azt, hogy milyen formában jelenhet meg a tárgyalások eredménye, valamint mindezt miként szükséges dokumentálni. Metodológiailag hasonló rendszerben és módon szabályozza az ágazati párbeszédbizottságok működését és az ágazati érdekegyeztetés rendjét az Áét.

A szabályozásnak ezt a jelenlegi szórtságát indokolt lenne egységesíteni, még pedig nem az Oét.-ben, hanem az Mt.-ben. A fejlett nyugat-európai államokban is a jogegységesítésre, a munkajog kodifikálására irányul a törekvés, amiben már részeredményeket az egyes országok fel tudnak mutatni.[8] Nálunk pedig, ahol ez az 1951. évi munkajogi kodifikációtól kezdve adott és szerintem helyesen ezt vette át a rendszerváltást követően megalkotott 1992. évi XXII. tv., mely az individuális és a kollektív munkajogot egyaránt egy helyen szabályozza. Már most, itt említem meg, hogy ugyanígy az ágazati érdekegyeztetési rendszert is az Mt.-be foglalva kellene szabályozni, egymással összhangba hozva a reprezentativitási előírásokat, mely utóbbi törvényben, azaz az Áét.-ben az ágazati párbeszédbizottságban történő részvétel feltételéül szolgáló reprezentativitás nagyjából összhangban áll az Mt. 29. § (2). bekezdésében és a 33. §-ában meghatározott vállalati kollektív szerződésnél az ott képviselettel rendelkező egy vagy több szakszervezetre vonatkozó

[8] Mayer-Maly, Theo: Individualarbeitsrecht, Springer Verlag, Wien/New-York 1970.22-24. p.; Nikisch, Artur: Arbeitsrecht, I. Band, J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen, 1955. 24-28. és 47-52. p.

reprezentativitási feltételekkel. E feltételek teljesítése esetén áll fenn szakszervezeti részről a jogosultság a kollektív szerződés megkötésére.

Minthogy az ágazati és a vállalati reprezentativitással nem áll összhangban az OÉT reprezentativitási rendszere, ezt kellene legelőször is összhangba hozni, mégpedig úgy, hogy az országos érdekegyeztetést volna helyes a másik kettőhöz igazítani, leépítve egyúttal e kettőnek a bürokratikus vonásait.

Az Oét. az OÉT munkájában történő részvétel feltételeként a következőket kívánja meg:

(a) Szakszervezeti oldalról első feltételként négy nemzetgazdasági ágban, valamint tizenkét alágazatban tevékenykedő tagszervezettel, vagy területi vagy megyei szervezettel való rendelkezést, ezen kívül másik feltételként pedig azt kívánja meg, hogy tagszervezetei legalább százötven munkáltatónál munkahelyi szervezettel rendelkezzenek.

(b) Munkáltatói oldalról első feltételként legalább két nemzetgazdasági ágban és hat alágazatban tagszervezettel, második feltételként pedig három régióban vagy tíz megyében területi szervezettel kell hogy rendelkezzenek, a harmadik feltétel pedig az, hogy tagszervezeteinek tagságát legalább ezer olyan vállalkozás alkossa, amely minimum ezer főt foglalkoztat, vagy egy, ill. több vállalkozás együtt az ágazatban munkaviszonyban állók több mint 80 %-át foglalkoztassa.

(c) Mindkét oldalon ezek közül az Oét. megkívánja, hogy az az érdekvédelmi szervezet, amely az OÉT tagja kíván lenni, a neki megfelelő európai szövetségnek tagja legyen.[9]

Az OÉT-beli reprezentativitási feltételeknek ez a törvényileg megfogalmazott rendszere azon túlmenően, hogy rendkívül bonyolult és nehezen teljesíthető, teljesen elüt az ágazati párbeszédbizottságok működésében való részvételnek az Áét.-ben megfogalmazott feltételeitől.

Az ágazati párbeszédbizottság működésében való részvétel feltétele, hogy egyénileg vagy konföderációban

(a) a szakszervezet 1.) az adott ágazatban legalább tíz olyan munkáltatónál szakszervezeti képviselettel rendelkezzen, ahol az üzemi tanácsválasztásokon az adott munkáltatónál a munkaviszonyban foglalkoztatott tagok létszáma eléri a reá vonatkozó ágazatban foglalkoztatottak létszámának egy százalékát; 2.) vagy legalább három olyan munkáltatónál képviselete van, ahol az üzemi tanácsválasztásokon a tíz százalékot elérte; 3.) vagy ha egy olyan vállalatnál van az üzemi tanács, ahol az ottani üzemi tanácsi választásokon ötven százalékot meghaladó képviseletet ért el (e 3.pont még nem hatályos).

(b) munkáltatói oldalon: 1. az a szövetség, melynek legalább negyven munkáltató a tagja; 2. vagy az a szövetség, amelynek tagjai az adott ágazat dolgozóinak legalább öt százalékát foglalkoztatják.[10]

Az ágazati párbeszédbizottságoknál érvényesülő reprezentativitásnak ezek a kikötései elvi szinten összhangban állnak a vállalati kollektív szerződés megkötésénél fennálló szakszervezeti feltételekkel. Az Mt. 29. §-a szerint reprezentatív egy szakszervezet akkor, ha az üzemi tanácsválasztások során eléri a

[9] Ld. 2009:LXXIII. tv. 5. § (1). bek.
[10] Ld. 2009: LXXIV. tv. 7. és 8. §

10%-ot, kollektív szerződést a vállalatnál pedig potenciálisan csak ilyen szakszervezet köthet, de csak akkor, ha a vállalatnál egyénileg vagy konföderációra lépve az üzemi tanácsválasztásokon több, mint 50%-ot elér vagy ha a vállalatnál képviselettel rendelkező szakszervezetek közül csak az egyik akarja megkötni a kollektív szerződést. Annak 65%-os szavazattal kell rendelkeznie (Mt. 33.§).

Értékelve az országos és az ágazati érdekegyeztetésben való részvétel jogosultságnak e két törvényben rögzített feltételeit, magát a kiinduló koncepciót jónak ítélem. Azt is jónak ítélem, hogy ezen az alapon egy olyan szakszervezet és egy olyan munkáltatói szövetség sincs kizárva az ágazati, valamint a területi érdekegyeztetés fórumrendszeréből, amely az itt ismertetett kritériumok alapján nem kerül be az OÉT-be. E tekintetben a magyar szabályozás a holland érdekegyeztetési rendszert, nem pedig a hasonló belgát követi. A kettő között ugyanis a nagyméretű hasonlóság ellenére az a különbség, hogy amelyik munkáltatói szövetség vagy szakszervezet nem kerül be a belga nemzeti munkaügyi tanácsba, mert nem éri el az előírt taglétszámot és nem képviseli egymaga, vagy másik azonos oldalú koalíciós partnerrel konföderációban az adott ágazatnak törvényileg meghatározott hányadát, nem rendelkezhet képviseleti és kollektív szerződéskötési jogosultsággal sem az ágazati, sem a területi bizottságban, sem egy adott vállalatnál, sem pedig annak üzemeiben.[11] Ettől eltérően viszont a holland rendszernél, ha valamelyik szakszervezet vagy munkáltatói érdekvédelmi szervezet a belgákhoz hasonló feltételek nem teljesülés miatt nem is kerül a Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanácsba, de ha az adott ágazatban vagy területen jelentős, akkor ott részt vehet az adott szintű bizottság m unkájában és az e szintnek megfelelő kollektív szerződés megkötésében.[12]

Ugyanakkor viszont a részvételi jogosultság feltételeinek a meghatározása a két magyar törvényben igen bonyolult és bürokratikus. E tekintetben egy lényeges egyszerűsítés volna indokolt, amit kiindulva a bolgár megoldásból, amely ugyancsak mintaként a holland megoldást választotta. Eszerint Bulgáriában az ottani OÉT munkájában történő részvétel feltétele szakszervezeti részről az, hogy egyedül vagy konföderációra lépve 500 taggal való rendelkezést, valamint az adott ágazatnak 50%-ot meghaladó képviseletét igényli.

Ebből a megoldásból kiindulva volna helyes egységesen rendezni, mind az OÉT-ben történő, mind a két irányú részvételi jogosultságot abban az esetben, ha az Mt. módosítása, ill. egy új Mt. megalkotása során a Pál Lajos és Kiss György, valamint munkatársaik által elindított Mt.-rekodifikációs munkálatok során kialakult az a megoldás kerülne elfogadásra, amely szerint a német üzemi alkotmánytörvény mintájára az üzemi tanácstagok jelölését nem a szakszervezetek végeznék, hanem a leköszönő üzemi tanács által kijelölt jelölőbizottság, melynek jelölt névsorát az üzemi tanács megválasztása előtt az üzem/üzemrészleg kollektívája véglegesítene.[13] Ebben az esetben az Mt.-nek kellene meghatározni a szociális

[11] Jura Europae (Droit du travail—Arbeitsrecht), Edition technique iuris chasseurs, Paris – C. H. Beck Verlag, München, I. 20.50—6-7

[12] Jura Europae, , II. 60.50—8-9

[13] Sredkova, K.: Das bulgarische Arbeitsgesetzbuch auf dem Wege der Reformen, Zeitschrift für Internationale Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 2/1995. 256-257. p.

partnerek részéről fennálló részvételi feltételeket, amit megítélésem szerint egységesen meg lehetne állapítani mind az OÉT, mind pedig az ágazati párbeszédbizottságok (ÁPB) tekintetében. Ennek során első feltételként egységesen kellene kimondani az egyedüli vagy szövetkezve (konföderációban) fennálló ágazati lefedettséget, második feltételként pedig a mind a két oldalon reálisan számba jöhető taglétszámot. E modell mellett történő állásfoglalás esetén alapelvként volna helyes rögzíteni, hogy az itt említett kritériumoknak megfelelni nem tudó és ezért OÉT tagsággal nem rendelkező szakszervezet(ek) vagy munkáltatói szövetség(ek) amennyiben egy adott ágazatban, alágazatban vagy területen jelentős(ek), akkor azon az érdekegyeztetési fórumon az érdekegyeztetésben és a kollektív szerződéskötésben ennek alapján közreműködhet(nek). Az Mt. 29. §-a szerinti üzemi tanácsválasztásoktól függő 10%-os reprezentativitást legfeljebb a területi párbeszédbizottságnál lehetne a szakszervezeti részvétel feltételeként előírni.

E rendszer szerint a jelenlegi magyar szabályozás itt felvetett egyszerűsítése mellett azonban csak akkor érdemes a hazai háromoldalú érdekegyeztetést kialakítani, ha az üzemi tanácsi választásokra a német üzemi alkotmánytörvényhez (Betriebsvrfassungsgesetz)[14] hasonlóan a szakszervezetek közbeiktatása nélkül kerülne sor. Amennyiben továbbra is a ma hatályos Mt. 49. §-a alapján elsődlegesen az adott vállalatnál képviseletet ellátó egy vagy több szakszervezet jelöli a választást megelőzően az üzemi tanács tagokat, akkor egyszerűbb lenne, ha a magyar munkaügyi érdekegyeztetési rendszer alulról, üzemi és vállalati szintről a területi és az alágazati, valamint ágazati szinttől egészen az OÉT-ig kizárólag felfelé építkezne. Ebben az esetben szakszervezeti oldalról az üzemi tanácsválasztások, míg munkáltatói szövetségi oldalon a taglétszám, valamint mindkét oldal egyedüli vagy konföderációbeli 50 %-ot meghaladó ágazati képviseletétől függően alakulna a részvételi jogosultság. Ebben az esetben automatikusan kerülnének be, illetve esnének ki az egyes szinteken az adott szinten a reprezentativitásnak eleget tevő, illetőleg annak eleget tenni nem tudó érdekvédelmi =koalíciós) szervezetek. Viszont, ha az egyik szinten közülük valamelyik kiesik, megvan azonban a lehetősége, hogy a következő érdekegyeztetési fórum szintjére bekerüljön. Ez egy jól bevált szelektálási automatizmus az említett két ibériai országban,[15] amire, ha fennmaradna továbbra is az Mt. 29. §-a szerinti üzemi tanácsi választásokkal összefüggő szakszervezeti jelölési rendszer és a 33. §-on nyugvó vállalati kollektív szerződés során fennálló szakszervezeti részvétel-jogosultsági rendszer – amely az üzemi tanácsválasztások függvénye --, akkor indokolt lenne erre a rendszerre áttérni.

---

[14] Pál Lajos előadása az V. Magyar Munkajogi Konferencián , Visegrád, 2008. okt. 14. Ez a német üzemi tanácsválasztási modell, ld. Hoyningen-Huene: Betriebsverfassungsrecht, C. H. Beck Verlag. 6. Aufl., München, 2007.

[15] Alives, A. O. – Perez M. P.: Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach Spanischem Recht, In: Arbeitsrecht im Betrieb, 12/1989. 384-385. p.; inf. Prof. Abrantes Jose Joao Nunes, Faculda de de Direito da Universidade Nova de Lisboa, az Oktatási Minisztérium 0025/2001. sz. kutatási pályázata keretében tanulmányút során. 2002 aug.; Pinto Compolide, T. E.: Laobur Law of Portugal, in: International Encyclopedia for labour law and labour relation (Editor in Chief Prof. Roger Blanpain), Vol. 11. Part II. chapter II. 0 2. I. C. 155-156. p.

A jelenlegi magyar rendszer ugyanis azzal, hogy vállalati kollektív szerződési szintig a vállalatnál (cégnél) működő szakszervezetek közül melyik vagy melyek köthetnek kollektív szerződést, az Mt. 33. §-a értelmében az határozza meg, hogy az üzemi tanácsválasztásokon melyiknek lesz egyedül vagy melyeknek lesz egymással konföderációba lépve 50%-ot meghaladó többsége. Ugyanakkor vállalati szinttől felfelé mind az országos, mind az ágazati és az alágazati, mind pedig a területi érdekegyeztetésben fennálló részvétel feltétele a 2009. évi LXXIII. és LXXIV. törvényben előírt, már kitárgyalt feltételektől függ. Ennél fogva ma Magyarországon ezen a téren egy vegyes rendszer érvényesül, amit érdemes vagy az egyik vagy másik rendszer követésével feloldani.

III. Az itt felvetett két alternatívjavaslat kihatása a vállalati kollektív szerződéskötés szakszervezeti oldalára

A jogalkotásra hagyom annak eldöntését, hogy az előbbi fejezetben felvázolt két megoldás közül melyiket választja. Ha a másodikként felajánlott megoldást választaná, akkor a vállalati kollektív szerződés megkötésének mai szakszervezeti részvételi feltételrendszere változatlan maradna. Legfeljebb azon lehetne vitatkozni, hogy szükséges-e a 65%-os üzemi tanácsi választási eredményt fenntartani arra az esetre, ha a vállalatnál több reprezentatív szakszervezet működik és azok közül csak egy akar kollektív szerződést kötni. Ez esetben is elegendő lenne szerintem az 50%. Abban az esetben viszont, ha a jogalkotó az elsőnek felvetett megoldást választaná és az üzemi tanácsválasztásoknál a jelöltállítást az üzemi kollektívával egyeztetett jelölőbizottsági javaslatra bízná, akkor a vállalati kollektív szerződés megkötésére az az egy vagy több szakszervezet lenne jogosult, amelyiknek a tagsága egyedül vagy konföderációban az üzemi kollektíva több mint felét teszi ki.

Megítélésem szerint érdemes lenne e két variáción elgondolkodni. Ha viszont a jogalkotó továbbra is megmaradna a jelenlegi vegyes rendszer mellett, az a joggyakorlatot e tárgyban továbbra is bonyolulttá tenné.