

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, még ki nem hirdetett törvények alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló indítványai tárgyában — *dr. Bragyova András, dr. Kiss László, dr. Kovács Péter és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírák különvéleményével — meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló, az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. § (2) bekezdés *b)* pontja, 7. § (1) bekezdés *c)* pontja, valamint a 19. § (1) bekezdésének a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 17. § (4) bekezdését megállapító szövegrésze alkotmányellenes.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló, az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján elfogadott törvény 33. §-ának a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 53. § (3) bekezdése első mondatát megállapító szövegrésze alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján fogadta el az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló T/1306. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: OÉTtv.). Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapon elfogadta az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló T/1307. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: Ászptv.). Az Országgyűlés elnöke az OÉTtv.-t és az Ászptv.-t 2006. december 13-án küldte át a köztársasági elnök hivatalába kihirdetésre. A köztársasági elnök az OÉTtv.-t, valamint az Ászptv.-t nem írta alá, hanem — az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva — az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának *a)* pontja, 21. § (1) bekezdésének *b)* pontja és a 35. §-a alapján az OÉTtv. több, illetve az Ászptv. egy rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A köztársasági elnök indítványait az Alkotmány 26. § (1) bekezdésében megjelölt határidőn belül küldte meg az Alkotmánybíróságnak.

Az OÉTtv.-nyel szemben előterjesztett indítványában a köztársasági elnök kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az OÉTtv. 3. § (2) bekezdés *b)* pontja, 5. §-a, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdés *c)* pontja, valamint 19. § (1) bekezdésének a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 17. § (4) bekezdését megállapító szövegrésze alkotmányellenes. Az Ászptv.-nyel szemben előterjesztett indítványában a köztársasági elnök jelezte, hogy az Ászptv. 33. §-ának az Mt. 53. § (3) bekezdésének első mondatát megállapító része alkotmányellenes. A két indítványt a felmerülő alkotmányossági problémák azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. A köztársasági elnök az OÉTtv.-nyel kapcsolatos indítványában utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság 40/2005. (X. 19.) AB határozata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak (a továbbiakban: OÉT), mint az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetés szervezetének létrehozására és működésére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Az OÉTtv. ennek az alkotmányellenes mulasztásnak a megszüntetése céljából született. Az OÉTtv. a mulasztást úgy kívánja orvosolni, hogy meghatározza az OÉT működési területét, összetételét és működésének alapvető szabályait.

A köztársasági elnök által az OÉTtv.-ben kifogásolt rendelkezések részben az OÉT egyes hatásköreit szabályozzák, részben az OÉT összetételét határozzák meg. A köztársasági elnök e rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét kérte megállapítani. A köztársasági elnök az OÉT hatásköreit figyelembe véve megállapíthatónak tartotta, hogy az OÉT közhatalmi jogosítványokat is gyakorol, indítványában az OÉT alábbi közhatalmi jogosítványaira utalt.

2.1. A köztársasági elnök — a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra (ABH 2005, 427, 439.) való hivatkozással — a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 9. § b) pontjában foglalt jogosítványt, mely arra hatalmazza fel az OÉT-et, hogy évente beszámoltassa a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületét, az OÉT közhatalmi jogosítványának tekintette. Az OÉTtv. 3. § (2) bekezdés b) pontja szerint az OÉT a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályok tekintetében — törvényi rendelkezés alapján — egyetértési jogot gyakorol. Az Mt. 17. § (4) bekezdését megállapító OÉTtv. 19. § (1) bekezdése szerint a társadalmi párbeszédért felelős miniszter az OÉT egyetértésével határozhatja meg a munkaminősítés rendszerét.

A köztársasági elnök indítványában utalt arra, hogy az Mt. 17. § (1) bekezdése is közhatalmi jogosítványt ad az OÉT-nek, miután a Kormány az OÉT egyetértésével határozza meg a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az Mt.-től eltérő szabályokat; illetve dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakörhöz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimumnak a mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról. Ezt a rendelkezést az OÉTtv. nem érintette, és a köztársasági elnöki indítvány sem tartalmazott az Mt. 17. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló határozott kérelmet.

2.2. A köztársasági elnök hivatkozik a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatra (ABH 1997, 263, 269.), mely közhatalmi jogosítványnak minősítette a normaalkotásban való részvételt, a jogszabályalkotás során gyakorolt egyetértési jogot. Az OÉT által gyakorolható, a jogszabályalkotásban való közreműködésre vonatkozó közhatalmi jogosítványok egyrészt elvileg valamennyi választópolgárt érinthetnek, hiszen minden választópolgárnak lehetősége van arra, hogy jogszabályok hatálya alá tartozó foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesítsen. Másrészt a társadalombiztosítási jogviszonnyal összefüggésben fizetendő járuléknak a minimuma a kötelező legkisebb munkabérhez igazodik olyan jogalanyoknál is, akik nem állnak foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban. [Az Mt. említett 17. § (1) bekezdése pedig egyetértési jogot ad az OÉT számára a kötelező legkisebb munkabér meghatározásával kapcsolatban.] A köztársasági elnök felveti azt, hogy egyáltalán adható-e alkotmányosan ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak is, továbbá hangsúlyozza, hogy az alkotmányellenesség alapvetően az OÉT által gyakorolt közhatalmi jogosítványok okán áll fenn.

2.3. A köztársasági elnök OÉTtv.-nyel kapcsolatos indítványának további részében az OÉT összetételével kapcsolatos rendelkezések alapján rámutatott arra, hogy az OÉT nem választott szerv. Az OÉT munkavállalói, illetve munkáltatói oldalát az abban részt vevő szervezetek képviselői alkotják. Az OÉTtv.-nek az OÉT összetételéről szóló rendelkezései nem teszik kötelezővé, hogy az OÉT szakszervezeti és munkáltatói oldala a választópolgároknak, vagy akár csak a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségét képviselje. A köztársasági elnök álláspontja szerint az OÉT-ben részt vevő szervezetek ténylegesen nem is tudják felhatalmazásukat a választópolgároknak, vagy akár a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségére visszavezetni. Ezért az OÉT demokratikus legitimációval nem rendelkezik. A köztársasági elnök szerint amennyiben egy szervezet közhatalmi jogosítványokat kap, akkor e szervezetnek a hatáskör-gyakorlás vonatkozásában demokratikus legitimációval kell rendelkeznie. Ezt a követelményt az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság 16/1998. (V. 8.) AB határozata (ABH 1998, 140, 146.) állapította meg. Az OÉTtv.-nek az indítvánnyal érintett 5. §-a és 6. § (1) bekezdése ezeknek a követelményeknek nem felelnek meg. Az OÉTtv. 5. §-a és 6. § (1) bekezdése úgy konstituálja az OÉT-et, hogy nem teremti meg annak demokratikus legitimációját. Az elnöki indítvány hivatkozik a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra, melyben az Alkotmánybíróság megállapította „a közhatalom letéteményesei (állami szervek, önkormányzatok), illetve a civil szféra közötti érdekegyeztetés hagyományosan konzultációt, azaz tanácskozást, információcserét, érdekvitát, az eltérő érdekek, vélemények ütköztetését, konfliktusfeloldást, a közhatalmi döntésekkel érintetteknek a döntések előkészítésbe való bevonását, nem pedig a közhatalmi döntések meghozatalában való közvetlen részvételt jelenti.” A köztársasági elnök szerint, ha az érdekegyeztetésre létrehozott szerv közhatalmi jogosítványokat kap, e szervnek, — a konkrét hatáskör-gyakorlás vonatkozásában — demokratikus legitimációval kell rendelkeznie.

A köztársasági elnök egyrészt az OÉT közhatalmi jogosítványaival összefüggésben, másrészt e jogosítványok gyakorlásához nélkülözhetetlen demokratikus legitimáció hiánya miatt kérte az OÉTtv. megjelölt rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.

3. Az OÉTtv.-nyel szemben előterjesztett indítványhoz hasonlóan az Ászptv.-nyel kapcsolatos elnöki indítvány is a közhatalmi hatáskörök gyakorlásával, illetve az ehhez szükséges demokratikus legitimáció kérdésével foglalkozik.

3.1. Az Mt. 53. § (3) bekezdése első mondatának az Ászptv. 33. §-ával megállapított szövege szerint a Kormány az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben, rendeletben határozza meg az üzemitanács-választás szavazólapjainak tartalmát, és a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét. A köztársasági elnök ezt az egyetértési jogot közhatalmi jogkörnek tekinti és megállapítja, hogy az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek az Ászptv. jelen indítvánnyal érintett szakaszában biztosított jogosítványa – miután az a jogszabályalkotásban való közreműködésre vonatkozik – potenciálisan valamennyi választópolgárt érintheti, hiszen valamennyi választópolgárnak megvan a lehetősége arra, hogy a vonatkozó jogszabályok hatálya alá tartozó jogviszonyt létesítsen. Az elnök ebben az indítványában is felveti azt a kérdést, hogy ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül alkotmányosan egyáltalán másnak adható-e.

3.2. A köztársasági elnök szerint, ha a szakszervezeti szövetségek – akár együttesen is – közhatalmi jogosítványokat kapnak, e szervezeteknek a konkrét hatáskör-gyakorlás vonatkozásában demokratikus legitimációval kell rendelkezniük. Az OÉTtv. 5. §-a határozza

meg, hogy mely szakszervezeti szövetségek vehetnek részt az OÉT-ben. Ugyanakkor ez a szakasz csak az OÉT-ben részt vevő egyes szakszervezeti, illetve munkáltatói szövetségek vonatkozásában állít fel feltételeket, nem követeli meg azonban, hogy az OÉT munkavállalói oldala a választópolgároknak, vagy akár csak a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségét képviselje. Ezért az OÉTTv. 5. §-a alapján nem biztosított az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek a demokratikus legitimációja, vagyis az Ászptv. 33. §-a az Mt. 53. § (3) bekezdésének első mondatát megállapító részében úgy ad közhatalmi jogosítványt az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek, hogy ezeknek a szövetségeknek a kellő demokratikus legitimációja hiányzik, hiszen ehhez az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján az kellene, hogy az egyetértési joggal felruházott szakszervezeti szövetségek a közhatalomgyakorlással érintettek (adott esetben az összes választópolgár) túlnyomó többségét tagjaik között tudják. Mivel ez nem áll fenn, ezért az elnök álláspontja szerint az Ászptv. 33. §-a ellentétes az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a szociális és munkaügyi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

2. Az Flt. érintett rendelkezése:

„9. § A Kormány az országos jelentőségű foglalkoztatáspolitikai kérdésekben a munkavállalók és a munkaadók országos érdek-képviselői szervezeteivel az Országos Érdekegyeztető Tanácsban (a továbbiakban: OÉT) egyeztet. Ennek során az OÉT

a) véleményezi a foglalkoztatást közvetlenül érintő törvénytervezeteket,

b) évente beszámoltatja a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületét,

c) a munkájában résztvevő országos munkaadói és munkavállalói szövetségek útján kijelöli a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének a munkaadói, továbbá munkavállalói képviselőit, és javaslatot tesz a visszahívásukra.”

3. Az Mt. érintett rendelkezései:

„17. § (1) A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével

a) meghatározza a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az e törvénytől eltérő szabályokat;

b) dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakörhöz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimum mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról;

c) javaslatot tesz a napi munkaidő leghosszabb mértékének, illetve a munkaszüneti napok meghatározására.”

4. Az OÉTTv. érintett rendelkezései:

„2. § Az OÉT az országos szakszervezeti, illetve munkáltatói szövetségek (a továbbiakban: munkavállalói, illetve munkáltatói oldal) és a kormány közötti makroszintű konzultációk és

tárgyalások folyamatosan működő, legátfogóbb, országos, háromoldalú (tripartit) érdekegyeztető fóruma.”

„3. § (2) Az OÉT intézményi keretet nyújt a kormány, valamint a munkavállalói és munkáltatói érdekképviseltek közötti konzultációnak, ennek keretében

(...)

b) véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról, illetve e jogszabályok tekintetében — törvényi rendelkezés alapján — egyetértési jogot gyakorol.

4. § (1) E törvény alkalmazásában érdekképviselő, illetve érdekképviselői szövetség az egyesülési jogról szóló törvény szerint létrejött társadalmi szervezet,

a) amelynek alapszabályában szereplő elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése, vagy

b) amelynek alapszabályában meghatározott céljai között szerepel a munkáltatók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek védelme és képviselése.

(2) Országos az az érdekképviselő, amely az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően:

a) szakszervezetekből, szakszervezeti szövetségekből, vagy

b) munkáltatókat tömörítő érdekképviselőtekből, szövetségekből, illetőleg munkáltatói szervezetekből (a továbbiakban: tagszervezet) álló tagsággal rendelkezik, és

c) tevékenységét országos szinten szervezi.

5. § (1) Az országos érdekegyeztetésben részt vehet:

a) az a szakszervezeti szövetség, amely

aa) legalább négy nemzetgazdasági ágban és legalább tizenkét alágazatban tevékenykedő tagszervezettel rendelkezik, és

ab) legalább három régióban vagy nyolc megyében tagszervezettel, vagy tagszervezetei területi, illetve megyei szervezettel rendelkeznek, továbbá

ac) tagszervezetei együttesen legalább százötven munkáltatónál rendelkeznek önálló, vagy a tagszervezet alapszabálya szerinti munkahelyi szervezettel, valamint ad) tagja az Európai Szakszervezeti Szövetségnek;

b) az a munkáltatói szövetség, amely

ba) legalább két nemzetgazdasági ágban és legalább hat alágazatban tevékenykedő tagszervezettel rendelkezik, és

bb) tagszervezetei legalább három régióban vagy tíz megyében működő területi szervezettel rendelkeznek, továbbá

bc) amelynek, illetőleg amely tagszervezeteinek tagságát legalább ezer munkáltató, illetve vállalkozás alkotja, vagy amelynek, illetőleg amely tagszervezeteinek tagsága legalább százezer főt foglalkoztat, valamint

bd) tagja európai munkáltatói szövetségnek.

(2) A feltételek elérése érdekében a munkavállalók, illetőleg a munkáltatók érdekképviselői szervezetei egymással koalícióra léphetnek.

6. § (1) Az OÉT munkavállalói, illetve munkáltatói oldalának tagja kizárólag a 4-5. §-ban meghatározott feltételeknek megfelelő országos érdekképviselői szövetség lehet.

(2) A kormányzati oldal elnöke a társadalmi párbeszédért felelős miniszter, illetve megbízottja. A kormányzati oldalt a napirend szerint feladatkörrel rendelkező központi államigazgatási szerv vezetője vagy megbízottja képviseli.

7. § (1) Az OÉT a 3. § (3)-(4) bekezdésben felsorolt kérdéseket illetően:

(...)

c) törvényben meghatározott esetben egyetértési jogot gyakorol.”

„19. § (1) Az Mt. 17. §-ának (2)-(4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép, egyúttal az (5) bekezdés hatályát veszti:

(...)

(4) A társadalmi párbeszédért felelős miniszter az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével meghatározhatja a munkaminősítés rendszerét.”

5. Az Ászptv. érintett rendelkezése:

„33. § Az Mt. 53. §-a (3) bekezdésének helyébe a következő rendelkezés lép:

«(3) A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanácsban részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben rendeletben határozza meg az üzemitanács-választás szavazólapjának tartalmát és a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét. Az ágazati (szakágazati) és területi szavazatösszesítés módjának és rendjének meghatározása tekintetében a Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács és az ágazati párbeszéd bizottságok véleményének kikérésével alkot rendeletet.»”

III.

Az indítványok megalapozottak.

1. A köztársasági elnöki indítványok által érintett, a köztársasági elnök szerint alkotmányellenes rendelkezések tartalmukat tekintve két külön típusba sorolhatók. Egy részükhöz az OÉT, illetve az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek feladat- és hatásköreit szabályozó rendelkezések tartoznak [az OÉTV. 3. § (2) bekezdés b) pontja, 7. § (1) bekezdés c) pontja, 19. § (1) bekezdésének az Mt. 17. §-ának (4) bekezdését megállapító rendelkezése, és az Ászptv. 33. §-ának az Mt. 53. § (3) bekezdésének első mondatát megállapító rendelkezése]. A másik csoportba az OÉT összetételét meghatározó rendelkezések [OÉTV. 5. § és 6. § (1) bekezdés] sorolhatók.

Az indítványok szerint a hatásköröket megállapító rendelkezések azért alkotmányellenesek, mert közhatalom-gyakorlásnak minősülő részvételt biztosítanak meghatározott jogszabályok megalkotásában. A közhatalmi jogkörnek minősülő jogalkotásban az egyetértési jog útján való részvétellel az OÉT és a szakszervezeti szövetségek elvileg valamennyi választópolgárra kiterjedően gyakorolnának közhatalmat. A köztársasági elnök [a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra utalással] egyértelművé teszi, hogy az érdekegyeztetésnek nem szükségképpen része az érdekegyeztetésre létrehozott szervnek vagy a szakszervezeti szövetségeknek biztosított, a jogalkotásban való részvételre jogosító egyetértésen alapuló közhatalmi jogosítvány.

Az OÉTV.-t érintő indítvány az OÉT összetételét megállapító rendelkezéseket azért tartja alkotmányellenesnek, mert a kifogásolt, közhatalmat megvalósító hatáskörök (jogalkotásban való részvétel) gyakorlásához a 16/1998. (V. 8.) AB határozatban – az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján alkotmányos feltételként – rögzített demokratikus legitimáció megléte az OÉT-ben való részvételt szabályozó rendelkezések által nem biztosított. Abban az esetben, ha a vizsgált törvények nem adnának az OÉT-nek vagy a szakszervezeti szövetségeknek ilyen típusú közhatalmi hatásköröket, a részvételi és összetételi szabályok alkotmányos megítélése is más lehetne.

2. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy alkotmányosan részt vehetnek-e a (különböző munkaügyi vagy munkajogi tárgyú) jogszabályok egyetértési joggal való megalkotásában az OÉT, illetve az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek. Amennyiben erre az első kérdésre igenlő válasz adható (vagyis alkotmányosan részt vehetnek) akkor következő kérdésként az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy esetükben fennállnak-e a demokratikus

legitimáció 16/1998. (V. 8.) AB határozatban előírt és a 40/2005. (X. 19.) AB határozatban megerősített feltételei. Az első kérdés tehát az, hogy megfelelő reprezentativitási szabályokkal (a demokratikus legitimáció biztosításával) a jogalkotásban egyetértési joggal való részvételt jelentő hatáskörök gyakorlása alkotmányossá tehető-e?

3. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az OÉT és az országos szakszervezeti szövetségek hatásköreit tartalmazó rendelkezésekben a törvényhozó az egyetértési jog szabályozásával az OÉT, illetve az országos szakszervezeti szövetségek számára nem konzultatív, hanem érdemi együttdöntési jogot jelentő részvételt biztosított a jogszabály-alkotásban. Az OÉTTv. a Kormánnyal, illetve a miniszterrel együttesen meghatározandó tartalmú jogszabály (kormány-, illetve miniszteri rendelet) megalkotására (kiadására) jogosítja az OÉT-t, az Ászptv. a Kormánnyal együttesen meghatározandó tartalmú jogszabály (miniszteri rendelet) megalkotására jogosítja az országos szakszervezeti szövetségeket. Az, hogy az egyetértési jog valamely döntés meghozatalában való, a döntéshozóval egyenlő hatású döntéshozatali jogosultságot, vagyis úgynevezett együttdöntési helyzetet jelent, melyben sem a döntéshozó, sem az egyetértési jog jogosultja önállóan érvényes döntést nem tud hozni, az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazást nyert már. E határozatok különféle közhatalmi (közigazgatási) döntésfajtákra vonatkozó szabályozások vizsgálata kapcsán születtek, és az azokban foglalt elvi megállapításokat az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekintette.

A 47/1991. (IX. 24.) AB határozat szerint: „[a] hazai joggyakorlatban a döntéshozatalban való részvétel több formája ismert, – így pl. a javaslattétel, a véleményezés. Az egyetértési jog – természeténél fogva – sem a döntési joggal rendelkező, sem az egyetértési jog címzettje számára nem biztosít önálló döntési lehetőséget. Konszenzus hiányában nem kerülhet sor érvényes döntés megalkotására.” (ABH 1991, 438, 440.) Ezt az érvelést alkalmazta a 792/B/1998. AB határozat is (ABH 2004, 1255, 1260.), melyet megerősített az 1336/B/1997. AB határozat is (ABH 2003, 1025, 1031.).

Az egyetértési jog hasonló értelmezését követte még a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat (ABH 2006, 498, 505.), az 59/2001. (XII. 7.) AB határozat (ABH 2001, 739, 741.), az 58/1992. (XI. 6.) AB határozat (ABH 1992, 410, 412.), a 45/1993. (VII. 2.) AB határozat (ABH 1993, 484, 485.), a 12/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 74, 76.) és az 1090/B/2005. AB határozat is (ABH 2006, 1837, 1844). A felsorolt határozatokból kiderül, hogy az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza. Megállapítható az is, hogy a jogszabály kiadásához (megalkotásához) fűződő egyetértési jog gyakorlása – mint a jogalkotási hatáskör egy részének gyakorlása oszttja a jogalkotó hatáskör megítélését és – közhatalmi jogkör gyakorlásának minősül. Az, hogy a jogalkotásban való közreműködés egyes formáin belül a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett egyetértési jogkör közhatalminak és a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősül, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelmű. [30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 206.; megerősítette: a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 129.; 1098/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2088, 2106.]

4. Az OÉT és a szakszervezeti szövetségek indítványokkal érintett, a jogalkotásban való részvétellel kapcsolatos egyetértési jogáról a következők állapíthatók meg.

4.1. Az OÉTTv. 3. § (2) bekezdés b) pontja szerint az OÉT: „véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról, illetve e jogszabályok tekintetében – törvényi rendelkezés alapján – egyetértési jogot gyakorol”. Ez a rendelkezés lényegét tekintve egy „hivatkozó” szabály. A munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályok „tekintetében”

adott egyetértési jogot más törvények, elsősorban az Mt. számos rendelkezése (a „hivatkozott” szabályok) konkretizálják. Így a köztársasági elnök indítványában is említett Mt. 17. § (1) bekezdése: „A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével *a*) meghatározza a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az e törvénytől eltérő szabályokat; *b*) dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakörhöz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimum mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról.” Emellett az Mt. 17. § (5) bekezdése szerint „[a] gazdasági miniszter – az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – meghatározhatja a munkaminősítés rendszerét.” Az Mt. 41/A. § (4) bekezdésében „[f]elhatalmazást kap a miniszter, hogy – az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – rendeletben határozza meg: *a*) a bejelentési kötelezettség teljesítésének, illetőleg *b*) a kollektív szerződések nyilvántartásának részletes szabályait.” Továbbá az Mt. 75. § (3) bekezdése: „A külön jogszabályban meghatározott egészségkárosodott, megváltozott munkaképességű munkavállalók alkalmazása, illetve foglalkoztatása tekintetében jogszabály – az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – eltérő szabályokat állapíthat meg.” Az Mt. 144. § (5) bekezdése: „A munkavállalót megillető kötelező legkisebb munkabért és a 17. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti garantált bérminimumot, ezek hatályosságát – figyelemmel a 17. § (1) bekezdésének *b*) pontjában foglaltakra – a Kormány állapítja meg.”

4.2. Az OÉTtv. 7. § (1) bekezdése szerint: „Az OÉT a 3. § (3)–(4) bekezdésben felsorolt kérdéseket illetően *a*) konzultál; *b*) tárgyalást folytat és megállapodásokat köt; *c*) törvényben meghatározott esetekben egyetértési jogot gyakorol;” Az említett „felsorolt kérdések” között szerepelnek: munkajogi szabályozás, munkavédelem, munkaügyi ellenőrzés, munkaügyi kapcsolatok, stb. Az egyetértési jog *c*) pontban említett, törvényben meghatározott eseteit az Mt. fent hivatkozott rendelkezései tartalmazzák.

Az OÉTtv. 19. § (1) bekezdésének az Mt. 17. § (4) bekezdését megállapító rendelkezése: „A társadalmi párbeszédért felelős miniszter az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével meghatározhatja a munkaminősítés rendszerét.” [Erre a felhatalmazásra hivatkozva született a munkavállalók ágazatközi besorolási rendszeréről szóló 6/1992. (VI. 27.) MüM rendelet, melynek a preambulumaiban a miniszter utal is az Érdekegyeztető Tanács egyetértésére: „egyetértésével a következőket rendelem”]. Az Ászptv. 33. §-ának az Mt. 53. § (3) bekezdése első mondatát megállapító rendelkezése szerint pedig a Kormány az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben, rendeletben határozza meg az üzemitanács-választás szavazólapjának tartalmát, és a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét.

5. Ezekből az együttdöntési helyzetektől jól elkülöníthetők a hagyományos érdekegyeztetési jogosultságok, melyek a jogszabály-alkotással kapcsolatosan konzultatív jogosítványokat biztosítanak az OÉT-nek, vagy az abban részt vevő érdekszervezeteknek: pl. az OÉTtv. 3. § (2) bekezdés *b*) pontjának első fordulata: „véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról”; a 7. § (1) bekezdése: konzultál, tárgyalást folytat, megállapodásokat köt a felsorolt kérdéseket illetően; a 7. § (3) bekezdése: „az OÉT munkavállalói, illetve munkaadói oldala véleményezi” a 3. § (3) bekezdésében szereplő kérdéseket érintő jogszabály-alkotási koncepciókat, javaslatokat, törvénytervezeteket. Ugyanígy az Mt.-ben is, pl. a 17. § (1) bekezdés *c*) pont: a Kormány az OÉT egyetértésével javaslatot tesz a napi munkaidő leghosszabb mértékének, illetve a munkaszüneti napoknak a meghatározására; 75. § (2) bekezdése: jogszabály az OÉT meghallgatásával – az egészség védelme céljából vagy egyébként közérdekből – a munkaviszony létesítésének feltételeit e

törvény rendelkezésein túlmenően is meghatározhatja, továbbá meghatározott munkakörök betöltését szakképesítéshez és gyakorlati időhöz kötheti.

Az Alkotmánybíróság már a 40/2005. (X. 19.) AB határozatában is utalt arra, hogy az érdekegyeztetés „klasszikus” tartalmát konzultatív (tárgyalási, javaslattevési, esetleg véleményezési) jogok alkotják (ABH 2005, 439.). Az Európai Unió tagállamaiban is ismertek érdekegyeztetést végző, illetve a szociális párbeszédet szolgáló szervek, melyek kisebb részben az adott állam alkotmányában nyernek szabályozást (pl. a Francia Köztársaságban az 1958. évi alkotmány 69-71. §-ai hozzák létre a *Conseil Économique et Social*-t; Olaszországban az alkotmány 99. §-a rendelkezik a *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*-ról, Portugáliában az alkotmány 92. §-a rendelkezik a *Conselho Económico e Social*-ról), nagyobb részt azonban törvényben hozzák létre ezeket a szerveket (*Consejo Economic y Social* Spanyolországban, *Sociaal- Economische Raad, SER*, Hollandiában), illetve a társadalmi partnerek megállapodásával, törvényi háttér nélkül is léteznek egyeztető fórumok (pl. *Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen* Ausztriában). Közös bennük, hogy ezek alapvetően konzultatív szervek, jogosítványaik a tanulmányok készítésétől, az ajánlások megfogalmazásán és az egyeztetésen keresztül általában egyes állami döntések tervezeteinek véleményezéséig terjednek, de a jogalkotásban való egyetértési jogot nem érik el. Az Alkotmány 36. §-a a Kormány számára politikai kötelezettségként írja elő, hogy feladatai ellátása során az érdekelt társadalmi szervezetekkel együttműködik. Az Alkotmánybíróság az említett 40/2005. (X. 19.) AB határozatában ezen túlmenően hangsúlyozta, hogy „a munkavállalói és munkaadói érdekképviselőknek a foglalkoztatással, a munkanélküliek ellátásának biztosításával, munkához jutásának támogatásával, szociális biztonságának elősegítésével kapcsolatos állami feladatok ellátásába való bevonása, ennek érdekében az állam és érdekszervezetek képviselőiből álló testületeknek a felállítása és a testületeknek egyes közhatalom gyakorlására jogosító hatáskörökkel való felruházása önmagában nem feltétlenül alkotmányellenes.” (ABH 2005, 427, 451.) Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy jelen ügyben a közhatalmi hatásköröket nem általánosságban kellett vizsgálnia, hanem egy meghatározott hatáskör típus, a jogalkotáshoz fűződő egyetértési jog alkotmányos megengedettségéről kellett állást foglalnia. Más szóval azt kellett elbírálnia, hogy az Alkotmánynak a jogalkotásra vonatkozó vagy más szabályai (pl. az említett 36. §) lehetővé teszik-e, hogy az Alkotmányban nem szereplő szervek egyetértési joguk útján részesüljenek a jogalkotó (közhatalmi) hatáskörből.

6. A köztársasági elnök által vizsgálni kért rendelkezések – az Alkotmánybíróságnak az egyetértési jog jogi természetére vonatkozó ismertett gyakorlatára alapján – egyértelműen közös jogalkotásra adott felhatalmazások, szövegezésük és a konzultációs jogokat tartalmazó rendelkezésekkel való egybevetésük alapján is ez állapítható meg. Ezért a kérdéses hatáskörök egyértelműen közhatalom gyakorlására (azon belül is jogalkotásra) adott felhatalmazásnak tekintendők: az egyetértésre jogosult OÉT vagy országos szakszervezeti szövetség egyetértése nélkül a Kormány vagy a miniszter által az adott tárgykörrel kiadott jogszabály (rendelet) formai okból törvénysértő lenne. A jogalkotás azonban közvetlenül az Alkotmányon alapuló és ezért törvénnyel nem korlátozható közhatalmi hatáskör, az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt.

7. A jogalkotó szervek, mint anyagi jogforrások (*fontes essendi*) és a jogszabályok, mint alaki jogforrások (*fontes cognoscendi*) meghatározása mellett, amint arra a 37/2006. (IX. 20.) AB határozat is rámutatott „[a]z Alkotmány rögzíti a jogforrási hierarchia elvét is: a 35. § (2) bekezdés szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a miniszteri (miniszterelnöki) rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel és

kormányrendelettel; a 44/A. § (2) bekezdés alapján pedig az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogalkotás alkotmányos jelentőségét mutatja továbbá az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése, amely a jogszabályok alkotmánybíróági felülvizsgálatáról és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítéséről szól.” (ABH 2006, 480, 485.) Az Alkotmánybíróság azonban ezen túlmutató következtetést is levont a jogszabályok rendszerével kapcsolatban: „Az Alkotmány tehát a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyukról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.” (ABH 2006, 485.)

8. Az előzőekben részletesen ismertetett alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybíróági értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. Az Alkotmányban nevesített jogalkotó szervek között az OÉT és az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek nem szerepelnek. Az Alkotmány alapján tehát sem az OÉT, sem az abban részt vevő országos érdekképviselők nem jogalkotó szervek, ezért jogszabály-alkotásra a jogszabály kibocsátáshoz kapcsolódó egyetértési joguk alapján való törvényi felhatalmazásuk ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a hatalommegosztás elvével és az Alkotmánynak a Kormány, illetve a miniszterek jogalkotását szabályozó rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a 7/1993. (II. 15.) AB határozatában azt rögzítette: „A hatalmi ágak elválasztására épülő államszervezetben azonban szükséges az állami és érdekképviselői funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásaitól.” (ABH 1991, 418, 419-420.) Ezt az álláspontját megerősítette az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban (ABH 1998, 387, 397.), illetve a 40/2005. (X. 19.) AB határozatában is, azt is kimondva, hogy: „[a]z Alkotmány 4. §-ából a munkavállalói érdekszervezetek számára nem következik jogosultság közhatalom gyakorlást jelentő hatáskörök gyakorlásában való részvételre.” (ABH 2005, 427, 439.) Ugyancsak nem vezethető le ilyen jogosultság az Alkotmánynak alapvetően együttműködési, politikai egyeztetési kötelezettséget tartalmazó 36. §-ából sem, hiszen a feladatok ellátása során való együttműködés szófordulatból nem következik a Kormány vagy a Kormány tagjának jogalkotó hatáskörére nézve semmilyen konkrét korlátozás.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványa alapján megállapította a határozat rendelkező részében megjelölt rendelkezések alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet ugyanakkor arra, hogy az OÉTtv. 3. § (2) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására a rendelkezés második fordulatában szereplő egyetértési jog alapján került sor. A rendelkezés első fordulatában szereplő véleményezési jog alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben nem kellett vizsgálnia, de az alkotmányellenesség megállapítása – az egyetértési jogra figyelemmel – az egész b) pontot érintette.

IV.

1. Az indítványozó köztársasági elnök álláspontja szerint az OÉTtv., illetve az Ászptv. úgy jogosítja fel közhatalom gyakorlására az OÉT-et, hogy az nem rendelkezik demokratikus legitimációval, és ez ellentétes az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök által is hivatkozott korábbi határozatában a közhatalom legitim gyakorlásával összefüggésben kifejtette:

„A közhatalom gyakorlásának (...) alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor. Az Alkotmánybíróság a bírói hatalom forrását elemezve már állást foglalt a demokratikus legitimáció kérdésében. Eszerint a népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. [38/1993. (VI. 11.) AB hat. ABH 1993, 256, 262.] A demokratikus legitimáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus a legitimáció akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható. Ezért tekinthető demokratikusan legitimáltnak a Kormány és az államigazgatási szervezet is.” [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]

Az Alkotmánybíróság 40/2005. (X. 19.) AB határozata is megerősítette a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimációjának szükségességét:

„Ha (...) a törvényhozás (...) a közhatalmi döntések meghozatalában való közvetlen részvétel jogával ruházza fel az érdekszervezeteket, akkor különleges jogszabályi garanciákra van szükség annak érdekében, hogy ennek során érvényesüljenek a demokratikus jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéséből fakadó követelményei.” (ABH 2005, 427, 446.)

2. Az Alkotmánybíróság az OÉT és az országos szakszervezeti szövetségek megfelelő demokratikus legitimációjával összefüggésben a következőkre mutat rá. Az indítványozó köztársasági elnök a demokratikus legitimáció hiányát olyan természetű közhatalmi jogosultság (jogalkotó hatáskör egyetértési jog útján történő gyakorlása) kapcsán állította, melyet – az előzőekben kifejtettek szerint – az Alkotmány jogforrási rendszerre vonatkozó szabályainak módosítása nélkül nem lehet létrehozni. Más megfogalmazással, az OÉT és a szakszervezeti szövetségek még kellő demokratikus legitimáció mellett sem hatalmazhatók fel törvénnyel a jogalkotásban való egyetértési jog útján történő részvételre, azaz jogalkotásra. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez azt jelenti, hogy jelen ügyben a demokratikus legitimáció kérdése nem vizsgálható önmagában a kérdéses közhatalmi hatáskör (jogszabályalkotásban gyakorolt egyetértési jog) nélkül. Ezért az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimációval érintett közhatalmi hatáskör legitimációtól független alkotmányellenességének megállapítása okán, az OÉT összetételére vonatkozó szabályok alkotmányosságát nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság emellett – arra irányuló indítvány hiányában – nem vizsgálta az Mt.-nek az egyetértési jogot tartalmazó rendelkezéseit, jelen eljárásában csak az előzetes normakontroll iránti indítványt bírálta el.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,

Dr. Bragyova András s. k.,

alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozatnak sem a rendelkező részével, sem annak indokolásával a következők miatt.

1. Kiss László alkotmánybíró úr különvéleményéhez hasonlóan én sem tartom megfelelőnek az indítvány értelmezését. A köztársasági elnök indítványa egyértelműen az OÉT összetételét, benne a szakszervezeti képviselőt megoldását kifogásolja azzal érvelve, hogy a szakszervezeti oldal demokratikus legitimációja hiányzik, ezért az OÉT nem gyakorolhat közhatalmat. Ebből következik, hogy a köztársasági elnök indítványa az OÉT egyetértési jogát — ahogyan az egyetértési jogot általában véve is — alkotmányosnak tartja, feltéve, hogy az OÉT összetétele megfelel a „demokratikus legitimáció” követelményének. Indítványában csupán az OÉT összetételének alkotmányosságát vitatja. Ezért tartom sajnálatosnak, hogy éppen ez, az OÉT összetételének alkotmányossága nyitott kérdés maradt, mivel a határozat szerint az OÉTV. és az ÁSZTV. más, az indítványban nem szereplő okból alkotmányellenes. Ennek az a különös következménye lett, hogy a határozat olyan okból nyilvánítja alkotmányellenesnek az OÉTV.-t, amely az indítvány szerint nem alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett volna választ adni, hogy a kvázi-korporatív, vegyes összetételű, kormányzati és érdekképviselői elemet egyaránt magába foglaló OÉT összetétele alkotmányos szempontból megfelel-e a feladat- és hatáskörének. Mindez azt jelenti, hogy a két érdekképviselői oldal esetében — mivel a Kormány, illetve tagja esetében ez a kérdés fel sem merül — meg kellett volna vizsgálni, hogy az OÉTV.-ben foglalt szabályok alkalmasak-e a megfelelő reprezentativitásra, a szabályozási cél és az OÉT hatásköre függvényében.

2. Nem értek egyet a többségi határozattal abban sem, hogy az OÉT egyetértési joga alkotmányellenesen korlátozza a Kormány rendeletalkotási hatáskörét, azaz, egyes kérdésekben (mint pl. a minimálbér meghatározása) a Kormány csak az OÉT egyetértésével alkothat rendeletet [ld.: OÉTV. 3. § (2) bekezdés b) pontja]. Mivel a határozat az OÉTV. 3. § (2) bekezdését hivatkozó szabálynak tekinti, amelyet elsősorban az Mt. vonatkozó rendelkezései konkretizálnak, ugyanebből az okból találja alkotmányellenesnek az Mt. ide kapcsolódó módosítását is, ezért a következőkben mondandók erre is vonatkoznak.

Kétségtől igaz, hogy jogalkotási tevékenységet csak az Alkotmányban meghatározott szervek végezhetnek, kizárólag az Alkotmányban meghatározott módon, illetve az Alkotmány alapján. Ezzel egyetértek, de úgy vélem, ennek a kíváncsúnak a törvény megfelel.

Az OÉT-nek két alkotmányos alapja is van. Először az Alkotmány 36. §-a, mely szerint a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. Az együttműködés sok

mindent magában foglalhat: az OÉT konzultatív szerepét mindenképpen. Másodszor, az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének 1) pontja, amely szerint a Kormány „ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal”. Az OÉT keretében folytatott érdekegyeztetés kétségkívül ebbe az esetkörbe tartozik, lévén a Kormány „törvényben meghatározott” feladata. Azt is mondhatnánk, hogy az együttműködés az Alkotmány 36. §-ában előírt együttműködés konkretizálása: a Kormány feladata, amelyet az OÉTV. részletez, s így egyben a 35. § (1) bekezdés 1) pontja alá is esik.

Ez a törvénnyel a Kormány hatáskörébe utalt feladat a jelen esetben: (1) a háromoldalú érdekegyeztető szervben való részvétel és (2) bizonyos kérdések szabályozásában (mint például a minimálbér összege) történő együttműködés, együttdöntés. E szabályozás indoka a kompromisszumon alapuló szabályalkotás ösztönzése, amelyben valamennyi érintett fél érdekei figyelembe vétetnek azáltal, hogy bizonyos lényeges, törvényben meghatározott kérdésekben a Kormány nem alkothat rendeletet az OÉT másik két oldalának egyetértése nélkül. (Megjegyzem, ugyanez áll a miniszter rendeletalkotási jogára is.)

Az OÉTV. alkotmányosságát az Alkotmány 35. § (1) bekezdés fentebb már idézett 1) pontja biztosítja: a Kormány hatáskörébe törvény utal egy feladatot. Jelen esetben az érdekegyeztetést azzal, hogy ennek sikertelensége – a megállapodás hiánya – esetén bizonyos kérdésekben a Kormány törvényben kapott jogalkotó hatásköre visszaszáll az Országgyűlésre.

3. A többség szerint az OÉTV. korlátozza a Kormány alkotmányos rendeletalkotási hatáskörét. Ez igaz, de ebből nem következik, hogy a korlátozott hatáskört mások (ti.: az OÉT, benne a munkavállalói és munkaadói szervezetek) gyakorolnák — ezért nem tartom a korlátozást alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során nem tett olyan megállapítást, amely szerint a Kormány rendeletalkotási hatásköre törvényben ne lenne korlátozható. Ellenkezőleg, az Alkotmánybíróság szerint a törvényhozó hatásköre a rendeleti jogalkotás irányába nem korlátozott. Nincsenek ugyanis a Kormánynak az Alkotmány szerint abszolút fenntartott szabályozási tárgykörei. Ebből nem következik, hogy a jogrendszer egy adott pillanatában ne lennének a Kormány jogalkotó hatáskörébe tartozó tárgykörök — sőt az Alkotmány bizonyos (de nem jogalkotási) hatásköröket a Kormánynak tart fenn (ld.: Alkotmány 35. §) –, de a jogalkotó hatáskör mindaddig törvénnyel korlátozható volt. Az Alkotmánybíróság eddig egyetlen döntésében sem mondta ki, hogy a Kormánynak lenne olyan eredeti jogalkotó hatásköre, amely törvényben ne volna korlátozható — bár vannak az Alkotmányban meghatározott feladatai. Eszerint a jelen esetben nem lehet szó a Kormány jogalkotó hatáskörének alkotmányellenes korlátozásáról, mivel a most alkotmányellenesnek nyilvánított törvények szerint az OÉT hatásköre konzultatív, még akkor is, ha a törvény szerint „egyetértési joga” van. Ha ugyanis az OÉT-ben nem születik döntés — azaz az OÉT nem ért egyet a Kormány minimálbérről szóló javaslatával — a Kormánynak lehetősége van az Országgyűlésnek törvényjavaslatot benyújtani a minimálbér meghatározásáról, vagy az Országgyűlés nélkül is meghatározhatja a minimálbért (ahogyan dönthet az OÉT egyetértési jogához kötött más tárgyakra is). Ez annál inkább is indokolt lehet, mert a minimálbér meghatározása erősen befolyásolja a költségvetési szervek bérkiadásait, így a költségvetés meghatározásának fontos eleme; mert a költségvetési törvényben közvetve megjelenik mind a kiadási (bérkifizetések), mind a bevételi oldalon (a minimálbérhez kapcsolódó járulék- és egyéb közteher fizetési kötelezettség).

Az OÉTV. alkotmányellenessége a többség szerint abban áll, hogy a Kormány alkotmányos jogalkotó hatáskörét az OÉT egyetértési joga alkotmányellenesen korlátozza. Ez csak akkor lenne igaz, ha az OÉT törvény új jogforrást vezetne be (pl. az OÉT és a Kormány együttes rendeletét). Erről azonban szó sincs: a kormányrendeletet a törvény szerint egyedül a Kormány alkotja — és nincs ok feltételezni, hogy a gyakorlatban ne ez az Alkotmánnyal

összhangban álló értelmezés lett volna elfogadott. A törvény ellenére az OÉT egyetértése nélkül alkotott kormányrendelet az Alkotmánybíróság mai gyakorlata szerint [ld.: 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177, 187-188.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 105.; továbbá: 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495-496.] ettől nem lenne alkotmányellenes. Ezek szerint ebből a szempontból sem lehet szó a Kormány rendeletalkotó hatáskörének alkotmányellenes korlátozásáról.

Ha az Alkotmánybíróság az ún. nehéz-tehergépkocsi ügyben hozott 30/2000. (X. 11.) AB határozatában foglaltakat tekintjük kiindulópontnak, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek — a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt — közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek” (ABH 2000, 202, 206.), az indítvány alapján az OÉTtv. alkotmányellenességét akkor sem lehetett volna megállapítani. A fent leírtakból következően ugyanis az OÉT-ot ebben az értelemben közhatalommal rendelkező szervnek kell tekinteni.

4. A többség által elfogadott döntés — szerintem — nem tisztázza kellően a 40/2005. AB határozat (a továbbiakban: Abh. ABH 2005, 427, 458.) és az Alkotmánybíróság e határozatának a viszonyát. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az érdekegyeztetés törvényi szabályozásának hiánya miatt mulasztást állapított meg. Az itt vizsgált törvények éppen azért születtek, hogy az Országgyűlés eleget tegyen az Alkotmánybíróság határozatának és megszüntesse a fent hivatkozott Abh.-ban megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet (amit a T/1306 törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás kifejezetten említ).

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kimondta, hogy „a munkavállalói és munkaadói érdekképviselőknek a foglalkoztatással, a munkanélküliek ellátásának biztosításával, munkához jutásának támogatásával, szociális biztonságának elősegítésével kapcsolatos állami feladatok ellátásába való bevonása, ennek érdekében az állam és érdekszervezetek képviselőiből álló testületeknek a felállítása és a testületeknek egyes közhatalom gyakorlására jogosító hatáskörökkel való felruházása önmagában nem feltétlenül alkotmányellenes. Az állami feladatok ellátásának finanszírozására létrehozott elkülönített állami pénzalap működtetéséhez járulékok fizetésével hozzájáruló személyeknek az alap pénzeszközei felhasználásába való bevonása történhet az érdekképviselőik közvetítésével, az állam és az érdekszervezetek képviselőiből álló testületek felállítással, de más módon, pl. az alap önkormányzati típusú igazgatásának megteremtésével is. A közhatalom-gyakorlást jelentő állami feladatok társadalmi, érdek-képviselői szervezeteknek való átadása azonban csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő, azokkal összhangban álló keretek között történhet” (ABH 2005, 427, 451.). Az OÉTtv., úgy gondolom, megfelel az Abh.-ban foglalt követelményeknek és az Alkotmánynak is, ezért az indítványt — a határozatban elfogadott indítványértelmezés alapján — el kellett volna utasítani.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozattal, mert – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság nem adott választ a köztársasági elnök indítványára. Nézetem szerint a köztársasági elnök az általa támadott törvényeknek célzottan azokat a rendelkezéseit vitatta, amelyekben – szerinte – olyan érdekegyeztetésre létrehozott szerv (OÉT) kapott közhatalmi jogosítványokat, amely a konkrét hatáskör-gyakorlás tekintetében nem rendelkezik demokratikus legitimációval. Indítványának fókuszában tehát – megítélésem szerint – nem az egyetértési jogok, hanem az OÉT összetételének alkotmányossági szempontból történő megítélése állt. Mindezeket annak ellenére is állítom, hogy a köztársasági elnöki indítványokban valóban felsejlik az egyetértési jogok gyakorlásában megnyilvánuló közhatalmi jogosítvány figyelembe vételének a szükségessége is. Így: "Az Mt. idézett 17. § (1) bekezdése pedig egyetértési jogot ad az OÉT számára a kötelező legkisebb munkabér meghatározásával kapcsolatban...Ha ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak egyáltalán adható is alkotmányosan, a demokratikus legitimáció követelményének ebben az esetben is teljesülnie kell."; "Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy az alkotmányellenesség az OÉT által gyakorolt közhatalmi jogosítványok okán áll fenn. Önmagában azonban az OÉT ilyen összetétellel való létrehozása nem aggályos, ha feladatai a hagyományos, közhatalom-gyakorlást magában nem foglaló érdekegyeztetésre terjednek csak ki".

II.

1. Az első kérdés tehát az, minthogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a alapján kötve van az indítványhoz, megállapítható-e olyan "szoros összefüggés", amely megnyithatná az utat az egyetértési jog külön – a többségi határozatban követett kizárólagos – vizsgálata előtt. Először tehát ez a kérdés vár megválaszolásra, s amennyiben a válasz igenlő, csak abban az esetben lehet elvégezni az egyetértési jog alkotmányossági vizsgálatát.

2. Magam sohasem idegenkedtem az indítványhoz kötöttség kiterjesztő értelmezésétől, nézetem szerint ettől az utóbbi 8-10 évben maga a testület lépett vissza. Álláspontom etekintetben változatlan, annak lényegét a 2/2001. (I. 17.) AB határozathoz csatolt különvéleményben meg is fogalmaztam. Eszerint:

"ca) Az indítványhoz kötöttség kiterjesztő értelmezése kezdettől fogva jellemzi az Alkotmánybíróság gyakorlatát. Ennek leggyakoribb esetei pedig azt mutatják, amikor "szoros tartalmi és logikai összefüggés" okán az Alkotmánybíróság olyan jogszabályok alkotmányosságát is elbírálta, amelyeket az indítványok nem is támadtak. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993, 227, 229.; 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192, 193.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 175, 180.; 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 72.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 153.] Ezen belül valóban színes képpel találkozunk a vizsgálódó: előfordult pl. az, hogy az Alkotmánybíróság szoros tartalmi összefüggés okán önmagában nem alkotmányellenes törvényi rendelkezést is megsemmisített. (797/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 812, 813.) Volt példa arra is, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, viszont más, az indítványban nem is támadott jogszabályi rendelkezést minősített alkotmányellenesnek és semmisített meg. [14/1990. (VI. 27.) AB határozat; 29/1995. (V. 25.) AB határozat.] Előfordult továbbá, hogy az alkotmányossági vizsgálat – szoros összefüggés okán – az indítványozó által kifogásolt rendelkezés mellett az annak végrehajtását szolgáló más rendelkezésre is kiterjedt. [31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 159.]"(ABH 2001, 60, 62.)

Álláspontom szerint az adott alkotmányjogi probléma teljes feltárására törekvés, s az Alkotmánybíróság ilyen szerepvállalása (azaz az indítvány citált határok közötti kiterjesztő értelmezése) összhangban áll a testületnek a magyar alkotmányvédelemben kapott és betöltött közjogi funkciójával. Az "alkotmányvédelem legfőbb szerveként" (Abtv. preambuluma) objektív alkotmányvédelmet lát el, s ilyenként illeti meg az indítványok kiterjesztő értelmezésének a lehetősége. E tekintetben pedig – az Abtv.-ben írt kifejezett tiltó szabály híján – arra is módja van, hogy – éppen a teljes értékű alkotmányvédelem jegyében és érdekében akár az Abtv. egyes, számára biztosított hatáskörök között is – figyelembe véve természetesen az ezekre vonatkozó Abtv. előírásokat – szoros összefüggésre hivatkozással "átjárhasson". Ezt tette a testület a 48/1993. (VII. 2.) AB határozatában is, amelyben a köztársasági elnök előzetes normakontrollra irányuló indítványának elbírálása mellett – szoros összefüggésre hivatkozással – még mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított, hivatalból. [A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (2) bekezdése tekintetében. Lásd: ABH 1993, 314, 319.] Sőt: ugyanebben a határozatban az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 24. §-ának mikénti alkalmazásához alkotmányossági követelményt is megfogalmazott (ABH 1993, 314, 318.). Ilyen alkotmányossági követelmény bukkan fel még több előzetes normakontrollra irányuló eljárásban. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 339.; 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89.] Megjegyzem azonban: magam e tekintetben inkább a 64/1997. (XII. 17.) AB határozatban kifejtett álláspontot osztom, amely szerint az Alkotmánybíróság: "(...) törvényjavaslat alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló hatáskörében fogalmilag kizárt a norma alkalmazásánál az alkotmányos tartalom meghatározása." (ABH 1997, 387.)

Az Alkotmánybíróság tehát (főképpen 2000-ig) nem kezelte mereven az Abtv.-ben kapott hatásköreit, azok között – az Abtv. egyes hatásköröket érintő szabályozását alapul véve – szoros összefüggésre hivatkozással, alkalmasint szabadon "átjárt". Nem idegenkedett azonban az előzetes és utólagos normakontrollra irányuló indítványok egyesítésétől sem. [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 398.]

Nem értelmezte mereven a hatásköreit más esetekben sem az Alkotmánybíróság. "Olyan jogszabály, törvényjavaslat vagy ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálata során azonban, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, s még inkább, ha a vizsgálat – mint a jelen esetben is – kifejezetten arra irányul, hogy a belső jog a nemzetközi joggal az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint összhangban van-e, szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is, hogy a kérdéses belső norma a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségbe ütközik-e, illetve, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal. (...) E tekintetben közömbös, hogy a jogszabály előzetes vagy utólagos alkotmányossági kontrolljáról van-e szó, egyik sem végezhető el a belső jogszabály, a nemzetközi szerződés és az Alkotmány harmóniájának vizsgálata nélkül. A hatásköri korlátokból legfeljebb az következik, hogy az előzetes vizsgálatra irányuló eljárásban a rendelkező rész nem tartalmaz megállapítást a ki nem hirdetett törvény és a nemzetközi szerződés viszonyáról." [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 326-327.]

3. Mi a helyzet a mostani esetben? Szerintem az, hogy a köztársasági elnöknek változatlanul nincs aggálya az egyetértési jog közhatalmi jellegét illetően. Az egyetértési jogot a "gyanút ébresztő" indítványi elemek kapcsán is szorosan a demokratikus legitimációhoz kötötten kéri vizsgálni: nem magát az egyetértési jogot, hanem az – állítása szerint – demokratikus legitimációval nem rendelkező OÉT egyetértési jogát kéri az általa megjelölt esetekben megsemmisíteni. E két elem szorosan összekapcsolódik az indítványban, úgy azonban, hogy nyilvánvaló: az indítványozó köztársasági elnök kizárólag csak a

közhatalmat gyakorló OÉT demokratikus legitimáltságának hiányát állítja. Nem választja el ettől az egyetértési jogot olyanként, amelynek elkülönített (vagy ahogy a többségi határozat teszi: kizárólagos) alkotmányossági vizsgálatát látna szükségesnek. Nem kerülhet szóba ezért az indítvány "szoros összefüggés" okán történő kiterjesztése sem, mivel összekapcsolt kategóriákról van szó, nincs mit – mivel "szoros összefüggés okán" összekapcsolni. Kicsit másképpen fogalmazva: a köztársasági elnök indítványa nem azt tartja alkotmányellenesnek, hogy az OÉTTv., illetve az Ászptv. közhatalom gyakorlására jogosítja fel az OÉT-et, hanem azt, hogy az OÉT a közhatalom gyakorlásához nem rendelkezik demokratikus legitimációval. Evidenciának tekinti tehát, hogy az OÉT közhatalmat gyakorol, de ehhez olyan törvényi szabályozást kívánna meg, amely biztosítja, hogy az OÉT oldalai az általuk képviseltek több mint a felétől nyerjék el a legitimációjukat.

A fenti megállapításhoz két megjegyzést még hozzáfűzök:

a) A köztársasági elnök soha nem vonta kétségbe az egyetértési jog közhatalmi jellegét, e jellemzője által – külön csak erre figyelemmel – soha nem igényelte annak megsemmisítését sem. Éppen ellenkezőleg: mindig is faktumként kezelte az egyetértési jogok meglétét, s rájuk vetítve fejtette ki konzekvensen alkotmányossági aggályait az azokat gyakorló, szerinte demokratikus legitimációval nem rendelkező érdekképviselői szervekkel kapcsolatban.

Néhány idézet ehhez: "Az eldöntendő kérdés azonban csakis a kamarai jogok terjedelmének alkotmányos mérve, nem pedig önmagában az ilyen jogok és közfeladatok létének alkotmányossága. E joggal és feladatokkal ugyanis nemcsak aggálytalanul rendelkezhet a szakmai kamara, hanem meglétük éppen a szakmai kamarák jellemző vonása". [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 270.] "A MOK által az Okt. 2. §. i) pontja alapján gyakorolt jog közhatalmi aktus (...) Az egyetértési jog folytán a MOK megvétőzhatja a miniszeri engedélyt mind a külföldi honosított diploma nélküli tevékenységéhez, mind az Orvosok Országos Nyilvántartásába való felvételéhez ... Ez a kamarai aktus is közhatalmi ... A MOK egyetértési joga keretében gyakorolt elutasító döntés ellen nincs önálló jogorvoslat, viszont ha a miniszter az engedély iránti kérelmet elutasítja, szintén megnyílik a közigazgatási per lehetősége ... Az alkotmányossági probléma az, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely bármilyen szempontot tartalmazna arról, hogy a hivatásgyakorlás magyarországi feltételeinek mindenben megfelelő külföldi orvosok kérelmét minek alapján fogadja el, vagy utasítja el a MOK." (ABH 1997, 263, 279.)

A köztársasági elnök az egyik, éppen a még általa jegyzett 16/1998. (V. 8.) AB határozatban sem az egyetértési jogok közhatalmi jellegének alkotmányellenességét vitatta, hanem (ott is) az ilyen jogosítványokat gyakorló szervezet demokratikus legitimáltságának kérdését állította vizsgálódásainak fókuszába. (ABH 1998, 145.) Nyilvánvalónak tartom ezért, hogy amennyiben a korábbi hangsúlyozott álláspontja megváltozott volna, úgy ennek nem sejtetésekkel adott volna hangot. Kezdetektől fogva a demokratikus legitimáció hiányáról polemizált, s ezt teszi változatlanul a mostani indítványában is. Azaz: őt az egyetértési jog kizárólag abból a szempontból érdekli, hogy azt a szerinte demokratikusan nem legitimált OÉT gyakorolja.

b) Az előbbiekből következően újra kiemelem: a köztársasági elnöki indítvány nem általában a közhatalmi jellegű egyetértési jog, hanem a szerinte demokratikus legitimációval nem rendelkező OÉT által gyakorolható egyetértési joggal kapcsolatban fogalmazza meg az alkotmányossági kifogásait. Ez azonban indítványainak csak az egyik része: az általa ugyancsak támadott OÉTTv. 5. §-ában és 6. § (1) bekezdésében kizárólag az OÉT összetételét kifogásolja (a legitimáltság hiányát állítva). Mégha átfordulunk is tehát az egyetértési jog

vizsgálatára, e két törvényi rendelkezés vizsgálatát – a demokratikus legitimáltságra figyelemmel – akkor is el kellett volna végeznünk. Azaz: az egyetértési jogra áthelyeződő vizsgálat (s annak eredményeként az alkotmányellenesség kimondása mellett) az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna vizsgálnia az OÉTtv. 5. §-ának és 6. § (1) bekezdésének alkotmányosságát is.

4. Összegezve:

a) Az indítvány csak (és kizárólag) a demokratikus legitimáció tekintetében lett volna vizsgálható. Ettől elszakítottan a köztársasági elnök nem kérte az egyetértési jog külön alkotmányossági vizsgálatát, azzal – mint közhatalmi tevékenységgel – elkülönítetten eddig sem voltak alkotmányossági aggályai. (Ez tűnik ki az általa személyesen korábban is jegyzett, s fentebb citált AB határozatokból is.)

b) A jelen ügyben az egyetértési jog nem szakad el a demokratikus legitimáció állított hiányától. Ebből következően az egyetértési jogra nézve – nézetem szerint – az Alkotmánybíróság határozott indítvány hiányában – hivatalból – állapította meg a hatáskörét.

c) A köztársasági elnök az őt elsősorban érdeklő kérdésre („demokratikusan” legitimált szervezet-e az OÉT) gyakorlatilag nem kapott választ, hiszen egyedül és kizárólag az egyetértési jog vizsgálatára korlátozódott az Alkotmánybíróság többségi határozata.

5. A fentiek hangsúlyozása nem jelenti azt, hogy magam nem látok gondot az egyetértési jogokkal korlátozott jogalkotásban. Ellenkezőleg: én is határozottan állítom, hogy az egyetértési jogok alkotmányossági vizsgálatára (külön kiemelten a jogalkotási eljárásban gyakorolható egyetértési jog elemzésére) feltétlenül szükség lenne. Álláspontom szerint azonban a most elbírált köztársasági elnöki indítványok nem ezt kérték a testülettől.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró