

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban a munkaügyi ellenőrzést, mint a közigazgatási hatósági eljárás egyik témakörét mutatjuk be a vonatkozó hatályos joganyag értékelésén keresztül. A kutatás aktualitása a témakör viszonylagosan újnak mondható szabályozásából ered. 2021. március 1-jén lépett hatályba a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény (*a továbbiakban: Fftv.*), amely rögzíti az állami foglalkoztatási szerv foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásait, foglalkoztatást elősegítő támogatásait, és magába foglalja a foglalkoztatás felügyelet keretszabályait. A munkaügyi ellenőrzés rendszerét jelentősen átformáló új törvény hatályon kívül helyezte a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvényt (*a továbbiakban: Met.*) és emellett, további csaknem fél tucat jogszabályt érintett a hatósági ellenőrzés megváltozott rendszerének átalakulása. Ezek közül kiemelkedik a munkaügyi felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet (*a továbbiakban: 115/2021. Korm. rendelet*), mint az Fftv. végrehajtási rendelete és a 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet (*a továbbiakban: 320/2014. Korm. rendelet*), amely az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szól. Számos olyan, a hatóság által ellenőrizhető munkajogi szabály ezekben a rendeletekben kerülnek meghatározásra, melyek előzőleg teljes körűen törvényi szinten a Met.-ben voltak kodifikálva¹. A jogszabályi környezet változása folytán kialakuló új gyakorlat elemzése szükségesszerű. A munkaügyi ellenőrzés magyarországi szabályainak vizsgálatához számos különböző kutatási módszer alkalmazható, amely függ a vizsgálat céljaitól és a rendelkezésre álló erőforrásoktól. A komplex joganyag áttekintése érdekében megkíséreljük bemutatni a jogintézményre vonatkozó gyakorlati ismereteket, a szakirodalmi álláspontokat, és a megvalósuló jogalkalmazási tapasztalatokat.

2. Munkaügyi ellenőrzés vagy munkaügyi felügyelet?

Az a kérdéskör, hogy egy bizonyos közigazgatási tevékenység ellenőrzésnek vagy felügyeletnek minősül-e régóta foglalkoztatja a magyar közigazgatás-tudományt. Ez mára már klasszikusnak és némileg triviálisnak is mondható téma², mindamellett a munkaügyi ellenőrzés, mint hatósági eljárás esetében is továbbra is számos vitapont van a fogalmak értelmezése kapcsán. A munkaügyi ellenőrzést vagy felügyeletet a munkaügyi

* A tanulmány a 2020-1.1.2-PIACI-KFI-2021-00306 Okos Révkalauz HUB projekt keretében készült.

¹ Gémes, G. (2002). A munkaügyi ellenőrzés gyakorlati kérdései a jogi szabályozás tükrében. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 32.o.

² Nemzeti Közsolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet: Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés

NKE, Budapest, 2014, 26. o.

hatóságok tevékenységeire utalva, kvázi szinonimaként használja a szakma és a közbeszéd, azonban a két kifejezés eltérő hangsúlyokkal rendelkezik. Munkaügyi ellenőrzés alatt általában a hatóságok azon cselekvését értjük, amikor munkavállalókat vagy vállalkozásokat átvizsgálják, annak érdekében, hogy megbizonyosodjanak a munkajogi és munkavédelmi szabályok betartásáról. A munkaügyi felügyelet kifejezés inkább a hatóságok egész rendszerét vagy szervezetét jelöli, amely felelős a munkaügyi kérdések felügyeletéért. Ez magában foglalja az ellenőrzéseket végző munkaügyi felügyelők munkáját, valamint a jogszabályok kidolgozását és alkalmazását. Az itthon hagyományosan munkaügyi ellenőrzésnek nevezett jogintézmény fontos eszköz a munkavállalók jogainak védelmében és a munkáltatói felelősség betartásának biztosításában.

Az új szabályozás szerint a korábbi munkaügyi hatóságot 2021 márciusától a munkaügyi felügyelet vette át, így a munkaügyi ellenőrzés helyébe a foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzés lép, amely a foglalkoztatásban a törvényben meghatározott minimumfeltételek betartását ellenőrzi. A ellenőrzés klasszikus fogalma szerint ezen tevékenysége során a közigazgatási szerv információkat gyűjt, elsősorban arról, hogy az ellenőrzött magatartása megfelel-e a jogszabályoknak. A hatósági ellenőrzés, mint közjogi hatalomgyakorlási forma és jogkör a közigazgatási hatósági eljárás egyik, fontos szerepet betöltő atipikus tevékenységi típusa³. A jogintézmény nem aktus kibocsátására irányul, az elsőfokú hatósági eljárást előzi meg vagy, akár annak megindítása nélkül le is zajlik⁴. Lényegében a jogszabályi és jogerős illetve végrehajtható hatósági előírások gyakorlati alkalmazásának, hatályosulásának⁵ vizsgálatára irányuló cselekmények összességéért értékelhetjük. Fábián⁶ szerint az önkéntes jogkövetést, "a követelmények teljesítését vizsgáló ellenőrzés⁷ erőteljes, kívülről, az ellenőrzés alá vont személytől akarattól nagyrészt függetlenül következik be, ennek megfelelően alapvető jellemvonásait, a kapcsolódó hatályos eljárásjogi megoldásokra vonatkozó megítélést éppen az ezekben megvalósuló garanciális rendszer tulajdonságai", a jogállami elvárások teljesítésének színvonala határozza meg. A munkaügyi ellenőrzés során a munkaügyi hatóságok ellenőrzik a vállalkozásokat, cégeket, vagy munkahelyeket, hogy betartják-e a munkajogi előírásokat és egyéb munkaügyi szabályokat. Célja, hogy biztosítsa a munkavállalók jogainak védelmét, ellenőrizze az egészségvédelmi és biztonsági szabályokat, valamint megállapítsa, hogy a vállalkozások megfelelnek-e a munkavédelmi, bérézési, munkaidővel kapcsolatos és egyéb munkaügyi előírásoknak. A felügyelet éppen abban több ennél, hogy ha a közigazgatás „nem megfelelő magatartást” tapasztal,

³ Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó, 2013, 44 o.

⁴ Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest, Complex Kiadó, 2008, 429 o.

⁵ Kilényi Géza 2008: i.m. 514 o.

⁶ Fábián Adrián: A hatósági ellenőrzés, mint atipikus hatósági tevékenység. IM Oktatásfejlesztési, kutatástámogatási program, Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra, 2023 (Kézirat)

⁷ Ld. e tekintetben a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.206/2009/6. számú és Kfv.III.37.047/2005/5. számú ítéletét, melyek kifejezik az ellenőrzésre vonatkozó garanciarendszer fontosságát és ennek a gyakorlatban való érvényesülését is.

akkor lépéseket tehet a megfelelő magatartás kikényszerítése érdekében⁸. Amennyiben foglalkoztatás-felügyeleti hatóság az ellenőrzés során szabálytalanságot vagy jogsértést észlel a hatóság azonnali intézkedést eszközölhet, új eljárást indíthat és szükség esetén büntetéseket is kiszabhat a jogsértő munkáltatóval szemben⁹. Véleményünk szerint a jogintézményt célszerű a jogászai szakmában munkaügyi felügyeletnek nevezni, azonban mivel jelenleg a munkaügy ellenőrzés mind szakmai, mind hétköznapi használatban elterjedtebb fogalom, ezért a cikk címében és szövegében is megtartjuk ezt a kifejezést.

3. A munkaügyi ellenőrzés szervezetrendszer

3.1. Nemzetközi Munkaügyi Szervezet¹⁰

A munkaügyi szervezetrendszer nemzetközi szintjén a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization, ILO) az ENSZ szakosított ügynöksége, amely a munkaügy és a foglalkoztatás terén tevékenykedik. Az ILO-t 1919-ben alapították, és ma a világban széles körben elismert szervezet, amely a munkavállalók jogainak védelmét, a méltányos munkakörülményeket és a szociális igazságosságot szolgálja. A szervezet székhelye Genfben, Svájcban található. Az ILO-t az I. világháború után hozták létre a Versailles-i békeszerződés keretében 1919-ben azzal a céllal, hogy elősegítse a méltányos és emberhez méltó munkakörülményeket a világ minden részén. A szervezet fő célja a szociális igazságosság és a munkaügyi jogok tiszteletben tartásának elősegítése. Az ILO rendszerének alapját a Munkaügyi Konferencia és az Ügyvezető Tanács képezi. A Munkaügyi Konferencia a tagállamokat képviselő éves konferencia, ahol a munkaügyi kérdéseket tárgyalják meg és elfogadják a szervezet munkájára vonatkozó politikákat. Az Ügyvezető Tanács a nap mint nap felügyeli az ILO munkáját és feladatainak végrehajtását. Az ILO a következő munkaterületeken jár el:

- A munkaügyi normák: Foglalkozik a munkaügyi jogokkal, beleértve a szakszervezeti jogokat, a kollektív tárgyalásokat, a kényszermunka elleni küzdelmet és az egyenlő bánásmódot.
- Foglalkoztatás: Az ILO támogatja a méltányos és fenntartható foglalkoztatást, és javítja a munkavállalók és munkáltatók képességeit és ismereteit.
- Szociális védelem: Az ILO hozzájárul a társadalombiztosítási és szociális védelmi rendszerek fejlesztéséhez a világ minden részén.
- Technikai együttműködés: Technikai segítséget nyújt a tagországoknak a munkaügyi jogok, foglalkoztatás és egyéb munkaügyi kérdések terén.
- Képzések: Iránymutatásokat és technikai segítséget biztosít a fejlődő országoknak a munkaerőpiacuk fejlesztéséhez és a munkakörülmények javításához.

⁸ Például felszólítja a jogsértő állampolgárt, szervezetet a jogszerű magatartásra, esetleg bírságot, kötelez, bezárja a jogsértően működő egységet, stb.

⁹ dr. Horváth István: *Az új munkaügyi ellenőrzés szankciói*. Jogkövető - szerződés- és szabályzatminta letöltés. <https://jogkoveto.hu/tudastar/munkaugyi-ellenorzes-szankcioi> (2024.01.17)

¹⁰ ILO: About the ILO. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-en/index.htm> (2023.01.17)

Az ILO átfogó szerepe az emberi jogok és a méltányos munkakörülmények előmozdításában világszerte jelentős és hozzájárul a fenntartható fejlődéshez és a társadalmi igazságossághoz. Az ILO szorosan együttműködik más nemzetközi szervezetekkel, kormányokkal, munkáltatói és szakszervezeti szervezetekkel a globális munkaügyi kihívások kezelése érdekében.

3.2. Európai Munkaügyi Hatóság¹¹

Az Európai Munkaügyi Hatóság (European Labour Authority, ELA) egy olyan uniós ügynökség, amely 2019-ben jött létre a munkaerőpiacok és a munkavállalók mobilitásának támogatására és a munkaerőpiaci együttműködés erősítésére. Az ELA célja, hogy segítse az Európai Unió tagállamait és az európai gazdasági térség országait az egyenlő feltételek biztosításában a munkavállalók és a vállalatok számára. A hatóság segíti az uniós országok együttműködését a munkaügy terén, koordinálja a közös ellenőrzéseket, elemzéseket és kockázatértékelést végez a határokon átnyúló munkaerő-mobilitás kérdéseivel kapcsolatban, és közvetítő szerepet tölt be az uniós országok között felmerülő viták rendezése érdekében.

3.3. Az Európai Munkavédelmi Ügynökség¹²

Az Európai Munkavédelmi Ügynökség (EU-OSHA) egy európai uniós szervezet, amely a munkahelyi egészség és biztonság területén működik. Az ügynökség célja, hogy elősegítse a biztonságosabb és egészségesebb munkakörnyezetet az Európai Unióban, valamint az Európai Gazdasági Térség országaiban. Az EU-OSHA tevékenysége az információgyűjtésre, kutatásra, oktatásra és információmegosztásra összpontosul. Az EU-OSHA-t az Európai Közösségek Bizottságának 1994. évi rendeletével hozták létre. Az ügynökség székhelye Bilbaóban, Spanyolországban található. A fő célja a munkahelyi egészség és biztonság előmozdítása az Európai Unióban és az EGT-országokban. Feladata információk gyűjtése és elemzése a munkahelyi kockázatokról és az egészséges munkakörnyezet kialakításának lehetőségeiről. Kiemelt figyelmet fordít az új technológiák, a demográfiai változások és más változások hatásainak elemzésére.

Az Európai Munkavédelmi Ügynökség főbb tevékenységei az alábbiak:

- Kutatás és fejlesztés: Az EU-OSHA kutatásokat végez és információkat gyűjt a munkahelyi egészség és biztonság terén.
- Információmegosztás: Az ügynökség információt szolgáltat az érdekeltek számára, beleértve a vállalkozásokat, a munkavállalókat, a szakértőket és a kormányzati szerveket.
- Kampányok és rendezvények: Az EU-OSHA különböző kampányokat szervez a munkavállalók és a munkáltatók számára a munkahelyi biztonság és egészség promótálására.

¹¹ Európai Munkaügyi Hatóság: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-labour-authority-ela_hu

¹² EU-OSHA: What we do. <https://osha.europa.eu/en/about-eu-osha/what-we-do> (2024. 01. 17.)

- Az EU-OSHA együttműködik más európai intézményekkel, szakszervezetekkel, munkáltatói szervezetekkel és más érdekeltekkel. Az ügynökség hálózatokat épít ki a munkavédelmi szakemberek között az információk és legjobb gyakorlatok megosztása érdekében.

Az EU-OSHA szerepe kiemelkedő a munkahelyi egészség és biztonság európai szintű fejlesztésében, és tevékenységei hozzájárulnak a munkavállalók védelméhez és a munkahelyi környezet javításához az egész Európai Unióban.

3.4. *A Nemzetgazdasági Minisztérium*

Az államigazgatás központi szintjén a témakörünkben hatáskörrel rendelkező minisztérium a Nemzetgazdasági Minisztérium¹³, amelyen belül a Munkavédelmi Irányítási Főosztály és a Foglalkoztatás-felügyeleti Irányítási Főosztály rendelkezik az irányításhoz szükséges jogosítványokkal.

3.5. *A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság*

Az új szabályozás 2021. március 1-ével megszüntette a munkaügyi hatóságot, és helyette létrehozta a foglalkoztatás-felügyeleti hatóságot¹⁴. A munkavédelemmel és a munkaügyi hatósági tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervei látják el, amely munkavédelmi felügyelőségből és a munkaügyi felügyelőségből áll. A munkavédelmi felügyelőség és a munkaügyi felügyelőség hatósági feladatainak ellátására munkavédelmi felügyelők és munkaügyi felügyelők működnek. Az Fftv. kimondja, hogy a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt szabályozó jogszabályok minimumkövetelményeinek foglalkoztató általi megtartását a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság ellenőrzi¹⁵. Minimumkövetelménynek kell tekinteni a foglalkoztatásra vonatkozó azon rendelkezéseket, amelyekről nem térhetnek el a felek. Ilyenek a munkaszerződés kötelező tartalmi elemei, vagy a munkaidőre, pihenőidőre, ezek nyilvántartására vonatkozó kötelező jogszabályi előírások is¹⁶. A hatóságok rendelkezhetnek általános és különös hatáskörrel a foglalkoztatás-felügyelet terén. Az Fftv. a hatóság hatásköreit meglehetősen szűken tartalmazza, annak részletes kifejtését a végrehajtási kormányrendelet foglalja magába. A Kormány az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendeletben a munkavédelemmel és a foglalkoztatás-felügyeleti hatósági tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására munkavédelmi hatóságként, valamint foglalkoztatás-felügyeleti hatóságként a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert, továbbá a fővárosi

¹³ Gazdaságfejlesztési Minisztérium ezen új elnevezéssel működik tovább 2024-től.

¹⁴ Az ellenőrzéseket jelenleg a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok foglalkoztatásért felelős osztályai végzik.

¹⁵ Fftv. 7. § (1)

¹⁶ Foglalkoztatás-felügyelet: új törvény és új rendelet. http://www.vdsz.hu/hirek/6/foglalkoztatasi-felugyelet__uj_torveny_es_uj_rendelet/1365/

és megyei kormányhivatalt jelölte ki¹⁷. Az Fft. szerint általános hatáskörű foglalkoztatás-felügyeleti hatóság a Kormány rendeletében kijelölt hatóság¹⁸. Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet szerint a Kormány a foglalkoztatás-felügyeleti hatósági tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására foglalkoztatás-felügyeleti hatóságként a minisztert, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalt jelöli ki¹⁹. Az általános hatáskörű foglalkoztatás-felügyeleti hatóság jogosult eljárni minden olyan ügyben, amely nem tartozik a Kormány rendeletében meghatározott más hatóság hatáskörébe²⁰. Különös hatáskörű foglalkoztatás-felügyeleti hatóságok (i) a bányászati ügyekért és a honvédelemért felelős miniszter irányítása és felügyelete alá tartozó foglalkoztató foglalkoztatás-felügyeletét, és a (ii) a rendvédelmi szerv foglalkoztatás-felügyeletét, vagy a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak büntetés-végrehajtási jogviszony keretében történő munkáltatásának foglalkoztatás-felügyeletét ellátó hatóság²¹.

4. A munkaügyi ellenőrzés menetének hatályos szabályozása

A következőkben a munkaügyi ellenőrzést közigazgatási hatósági eljárási szempontból folyamatában mutatjuk be, a vonatkozó legfontosabb hatályos szabályok ismertetésével. Az Fftv. csak szűkszavúan rendezi a munkaügyi ellenőrzés vonatkozó szabályait, a hatósági eljárás részletszabályait a 115/2021. Korm. rendelet és a 320/2014. Korm. rendelet, mint a törvény végrehajtási rendeletei rögzítik. A foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt szabályozó jogszabályok minimumkövetelményeinek foglalkoztató általi megtartását a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság ellenőrzi²². Az Fftv. szerint foglalkoztatásra irányuló jogviszony minden olyan jogviszony, amelyben a foglalkoztatott a foglalkoztató részére és annak irányítása alatt ellenérték fejében tevékenységet végez vagy önmaga foglalkoztatását végzi²³.

4.1. A munkaügyi ellenőrzés megindítása

A hatósági ellenőrzés főszabályként hivatalból indulhat meg²⁴, azonban az ügyfél is kérheti ennek megindítását, azonban foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzés kizárólag hivatalból indul, az ügyfél saját hatósági ellenőrzését nem kérheti. Az általános hatáskörrel rendelkező foglalkoztatás-felügyeleti hatóság, valamennyi foglalkoztatási helyszínen külön engedély és előzetes értesítési kötelezettség nélkül helyszíni ellenőrzést tarthat. A hatóság az ellenőrzés során általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályai szerint jár el, de ezen kívül jogosult arra is, hogy az ellenőrzés helyszínén található biztonsági berendezések által rögzített

¹⁷ 320/2014. (XII. 13.) Korm. rend. 2. §

¹⁸ 320/2014. (XII. 13.) Korm. rend 7. § (2) bek.

¹⁹ 320/2014. (XII. 13.) Korm. rend 2. §

²⁰ Fftv. 7. § (2) bek.

²¹ Fftv. 7. § (3) bek.

²² Fftv. 7. § (1) bek.

²³ Fftv. 1. § b) pont

²⁴ Ákr. 3. §

felvételeket megtekintse, vagy az ellenőrzéssel érintett személyek személyazonosságát igazoltatással megállapítsa. A munkaügyi ellenőrzés tekintetében ügyfél az a foglalkoztató, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, vagy akivel szemben hatósági eljárást indítottak, továbbá az a Magyarországon letelepedett vagy külföldi munkáltató, aki közösségi jogszabályon alapuló adatszolgáltatásra kötelezett. A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság valamennyi foglalkoztatási helyszínen külön engedély és előzetes értesítési kötelezettség nélkül helyszíni ellenőrzést tarthat²⁵.

4.2. A munkaügyi ellenőrzési tárgykörei

A munkaügyi ellenőrzés tárgykörei igen szerteágazóak, mivel a szabályozásban megtalálhatók a klasszikus ellenőrzési tárgykörök, így a munkajogviszony, az írásbeli tájékoztatási kötelezettség, a munkaerő-kölcsönzés szabályossága, de kiterjed a munkaidő, pihenőidő, szabadságolás, a munkabérrrel kapcsolatos egyéb kérdésekre is. Az Fftv. szerint a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság jogosult a foglalkoztató és a foglalkoztatott közötti jogviszony és a tényleges foglalkoztatás alapján létrejött kapcsolat minősítésére²⁶. Ennek célja, hogy a rendezett jogviszony hiányában foglalkoztatott munkavállaló és a munkáltató között pótolja a jogviszony rendezését²⁷. A valódi foglalkoztató azonosíthatatlansága esetén a foglalkoztatónak az minősül, aki a munkahelyen tevékenységet folytató felek közötti szerződésben foglaltak szerint a tevékenység összehangolásáért felelős, illetve aki a tevékenységet a munkahelyen ténylegesen irányítja²⁸. Részletesebben a 115/2021. Korm. rendeletben találjuk a foglalkoztatás szabályszerűségének ellenőrizhetőségét érintő tárgyköröket. Ezek közé tartozik a munkaszerződés formai követelményeinek az ellenőrzése, így például, hogy írásba foglalták-e a munkaszerződést, illetve azt, hogy tartalmazza-e a kötelező tartalmi elemeket²⁹. A bejelentés elmulasztása az egyik leggyakoribb szabálytalanság³⁰, ezért a hatóság majdnem minden helyszíni ellenőrzés során vizsgálja, hogy a munkavállaló bejelentése megtörtént-e. Ennek fő célja a feketegazdaság visszaszorítása, a munkavállalók, illetőleg a tisztességes vállalkozások alapvető érdekeinek védelme. Újdonság a szabályozásban a be nem jelentett foglalkoztatással kapcsolatban, hogy a hatóság az egy hónapnál rövidebb időtartamú jogsértést azzal szünteti meg, hogy a szabályszegés kezdetétől számított 30 nappal visszamenőleg eső időpontot tekinti a törvény erejénél fogva a jogviszony kezdetének³¹.

²⁵ 115/2021. Korm. rendelet 7. § (1)

²⁶ Illés Ádám: Új munkaügyi ellenőrzési szabályok márciustól. Illés & Németh Ügyvédi Társulás. <https://visegradlegal.hu/munkajog/uj-munkaugyi-ellenorzesi-szabalyok/> (2024.01.17)

²⁷ Kristó Katalin és Mikó Zoltán (szerk): Közigazgatásiszakvizsga Hetedik, hatályosított kiadás, Nemzeti Közszoigalati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2022. 147.o.

²⁸ Fftv. 7. § (4) bek.

²⁹ Ilyen kötelező tartalmi elemek a munkakör, munkabér, kielégítve ezzel a foglalkoztató tájékoztatási kötelezettségére irányuló szabályozást.

³⁰ *Így Zajlik a Munkaügyi Ellenőrzés - HR Portál.* HRPortal.hu hírportál. <https://www.hrportal.hu/hr/igy-zajlik-a-munkaugyi-ellenorzes-20180709.html> (2024.01.17)

³¹ Fftv. 10. §, Amennyiben a foglalkoztató a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettségének nem tett eleget, a hatóság megállapítja a foglalkoztatásra irányuló jogviszony fennállását, és kötelezi a foglalkoztatót a bejelentési kötelezettség teljesítésére; a foglalkoztatásra irányuló jogviszony fennállását a szabályszegés megkezdésétől visszamenőleg számított harmincadik naptól állapítja

Az ellenőrzés szempontjából minimumkövetelménynek³² kell tekinteni:

- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítése körében a jogviszonyt létesítő jognyilatkozat alakszerűségére és kötelező elemeire, a jogviszony létesítésével kapcsolatos életkori feltételekre
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével, megszűnésével, megszüntetésével összefüggő bejelentési kötelezettségre,
- a nők, a fiatal foglalkoztatottak és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos külön rendelkezésekre³³,
- a munka- és pihenőidőre,
- az ellenérték megfizetésére,
- a jogviszony megszűnésével összefüggő igazolások kiállítására és kiadására, valamint az elszámolás megtörténte
- a munkaerő-kölcsönzésre,
- harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére

vonatkozó szabályok betartását.

4.3. A hatósági ellenőrzés eszközei

Az Ákr. nem határozza meg, hogy a hatóság az ellenőrzés során milyen eszközöket vehet igénybe az ellenőrzés céljainak megvalósítására. Az Fftv szerint a legenyhébb joghátrány a figyelmeztetés. Ezzel a hatóság helytelenítését fejezi ki az általa megállapított közigazgatási szabályszegés elkövetése következményeképp, és újabb szankció kilátásba helyezésével felszólítja az ügyfelet, hogy a jövőben tartózkodjon a szabályszegés elkövetésétől³⁴. A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szerint ez a szankció akkor alkalmazható, ha a szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy a szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható³⁵. A Ksztv.-ben meghatározottakon túl alkalmazható szankció a további foglalkoztatás megtiltása és a munkaügyi bírság³⁶. Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási bírság felső határa természetes személyek esetén egymillió forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén tízmillió forint lehet. Nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított egy év eltelt³⁷, a korábbi 3 év helyett.

meg, kivéve, ha a hatósági eljárás során megállapítható, hogy a bejelentés nélküli foglalkoztatás a harminc napot meghaladta.

³² 115/2021. Korm. rendelet 5. § (2) bek.

³³ lásd erről részletesen az Mt. 113-114. §-át

³⁴ Ksztv. 6. §

³⁵ A hatóság figyelmeztetést alkalmaz a szabályszegést elkövető ügyféllel szemben, ha számára kötelezettséget állapít meg, és a kötelezettséget megállapító döntésben más szankciót nem alkalmaz.

³⁶ Fftv. 9. § (1) bek.

³⁷ Az elkövetéstől számított három év elteltével is alkalmazható ugyanakkor közigazgatási szankció, ha a) a három évnél korábban megkezdett jogszabálysértés a hatósági ellenőrzés megkezdésekor folyamatosan

5. Munkaügyi ellenőrzés a gyakorlatban: a be nem jelentett munka

A munkaügyi ellenőrzések során Magyarországon különböző problémákkal találkozhatnak a hatóságok, amelyek a munkaügyi szabályok és előírások megsértésével vagy egyéb munkaügyi problémákkal kapcsolatosak lehetnek. A problémák jellege folyamatosan változik az aktuális gazdasági, jogi környezettől függően. A következőkben a munkaerőpiaci szabályok megsértésének egyik legtipikusabb³⁸ formájával foglalkozunk, amely a jogviszony (munkaviszony, illetve egyszerűsített foglalkoztatásra irányuló jogviszony) bejelentésének elmulasztása, illetve a munkaszerződés nélküli foglalkoztatás³⁹.

A Európai Munkaügyi Hatóság 2022-es jelentése szerint⁴⁰ 2019-ben az EU magánszektorában a teljes munkaerő-ráfordítás 11,1 %-a be nem jelentett munka⁴¹ és a be nem jelentett munka a magánszektor bruttó hozzáadott értékének (GVA) 14,8 %-át teszi ki. A súlyozott átlagok szerint az EU magánszektorában a teljes munkaerő-ráfordítás 9,7 %-a be nem jelentett munka, a magánszektorban pedig a bruttó hozzáadott érték 14,6 %-át teszi ki. A be nem jelentett munka aránya a magánszektorban a teljes munkaerő-ráfordításon belül a be nem jelentett munka Romániában (21,7 %), Litvániában (20,8 %) és Bulgáriában (19,3 %) a legelterjedtebb. A legalacsonyabb szint Németországban (3,9 %), Hollandiában (4,8 %) és Ausztriában (5,1 %) található. A jelentés szerint összességében az uniós átlagot meghaladó országok többnyire olyan tagállamok, amelyek 2004-ben vagy azt követően csatlakoztak az EU-hoz.

Magyarországon a KONROPORT munkaügyi szervező és szolgáltató által a 2022-es év tapasztalatait bemutató jelentés⁴² szerint 2022-ben 1636 munkáltatót vizsgált a hatóság. A jelentésben szereplő munkahelyek 78 százalékuknál tártak fel valamilyen jogsértést. A céllenőrzések⁴³, illetve akcióellenőrzések során az esetek 28 százalékában

fennáll (pl. három évnél hosszabb ideje, megszakítás nélkül, a szükséges engedélyek hiányában foglalkoztatják a thai masszórt egy szalonban), vagy b) a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság vagy a felügyeleti szerv a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte (Fftv. 9. § (3)-(6) bekezdés).

³⁸ Csatári, M., & Krizsán, Z. (2019). Munkavédelmi és Munkaügyi Ellenőrzés a Kereskedelemben. <https://doi.org/10.55413/9789632958743>

³⁹ A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság, minden évben ellenőrzési tervet készít, melyben meghatározza az adott év ellenőrzésének irányait. Ezt követően a felügyelet jelentésben mutatja be az ellenőrzések eredményeit. A "fekete munka" gyakorlati oldalát a KONROPORT munkaügyi szervező és szolgáltató által a 2022-es év tapasztalatait bemutató jelentés és a eredményeinek felhasználásával kerülnek bemutatásra.

⁴⁰ A be nem jelentett munka mértéke az Európai Unióban. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/369147482_Extent_of_undeclared_work_in_the_European_Union (2024.01. 18.).

⁴¹ Kevesebb, mint 2013-ban, ahol ez az arány 11,6 %-ra esik.

⁴² KONROPORT jelentés: <https://www.kontroport.hu/cikkek/a-munkaügyi-ellenorzes-2022-evi-tapasztalatairol-430>

⁴³ Céllenőrzésről akkor beszélhetünk, ha maximum három hétig tart az ellenőrzési sorozat, amely konkrét ellenőrzési célra irányul, és nem terjed ki a hatóság valamennyi jogszabályban felsorolt ellenőrzési tárgykörére.

Ennek eszközei a helyszíni ellenőrzés, illetve az adatszolgáltatás, iratbemutató és egyéb tájékoztatás.
Forrás: Az ellenőrzés módszertana.
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjU8evr1OeDAXsgv0HHRusCJQQFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Fgtk.uni-miskolc.hu%2Ffiles%2F11519%2FAz%2Bellen%25C5%2591rz%25C3%25A9s%2Bm%25C3%25B3dszertana%2B->

szabtak ki munkaügyi bírságot, 51 százalékban csupán figyelmeztetéssel zárult a vizsgálat. A céllenőrzések során 7 alkalommal kellett harmadik országbeli munkavállalók szabálytalan foglalkoztatása miatt munkaügyi bírságot alkalmazni. A lefolytatott ellenőrzések nagy arányban a kereskedelmi szektort érintették, ezt az építőipar, majd pedig a vendéglátás követte. A jelentés szerint kiemelkedően elterjedt szabálytalanság volt a jogviszony bejelentésének elmulasztása, illetve a munkaszerződés nélküli foglalkoztatás. Az ellenőrzésbe bevont munkáltatók 6,64 százalékánál tártak fel feketefoglalkoztatást. A kereskedelemben azonban elsődlegesen nem a munkavállalók feketefoglalkoztatása a jellemző, hanem a nyitvatartási idő lefedése minél kevesebb humánerőforrás igénybevételével. Ennek következtében a leggyakrabban előforduló jogsértés a munkaidő-nyilvántartással, valamint a munkaidővel – kiemelkedően a munkaidő-beosztással – összefüggő szabálytalanságok voltak. A feketefoglalkoztatás az építőiparban volt a legjellemzőbb. A feketefoglalkoztatás keretén belül gyakori volt a munkaszerződés írásba foglalásának elmulasztása is. A jelentés kitért a részmunkaidős bejelentés mellett teljes munkaidőben történő foglalkoztatás is számos esetben előfordult.

6. Összefoglalás

A munkaügyi ellenőrzés a munkaügyi igazgatás alapvető része, a foglalkoztatás növelése, illetve stabilan tartása mellett az államnak és a közigazgatásnak meghatározó szerepe van a munkaviszony és a munkakörülmények befolyásolásában is. A munkáltatók és a munkavállalók igényei folyamatosan változnak. A munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó jogszabályokat ennek megfelelően kell frissíteni, hogy tükrözzék az új kihívásokat a megújuló munkaerőpiaci környezetben. A foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzés szabályait a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény mellett, a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet határozza meg. A 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet szerint ellenőrzéseket a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok végzik, amelyek szakmai irányítását a Gazdaságfejlesztési Minisztérium Foglalkoztatás-felügyeleti Irányítási Főosztálya látja el. A hatóság a munkaszerződés megkötésétől a munkaviszonyból származó jogok biztosításán és kötelezettségek teljesítésén keresztül a munkaviszony megszűnését követő elszámolásig vizsgálja a foglalkoztatás szabályosságát és intézkedik a jogsértésekkel szemben. A munkaügyi felügyelőség fontosabb feladatai a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével, megszűnésével, valamint a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos rendelkezések ellenőrzése, a munka- és pihenőidő, munkabér védelem megtartásának ellenőrzése. A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság szabálysértés észlelése esetén megtilthatja a további foglalkoztatást, valamint munkaügyi bírságot szabhat ki. A tanulmányban részletesen bemutattuk az uniós és hazai tapasztalatokat a be nem jelentett munkaviszonyok vagy másnéven „feketemunka” problémájára vonatkozóan. Különböző megoldások léteznek, amelyek segíthetnek a munkaerőpiac tisztaságának és

[%2Begy%2Boldal%2Bv%25C3%25A1tozat.pdf&usg=AOvVaw1og1x_EemR_bJHiv7lF5ts&opi=89978449](#)

átláthatóságának növelésében, valamint a munkavállalók jogainak védelmében. Az elektronikus rendszerek és digitális nyilvántartások segíthetnek a munkaerőpiaci tranzakciók és a munkaviszonyok nyomon követésében. Az ilyen rendszerek hozzájárulhatnak a munkaerőpiac átláthatóságához és csökkenthetik a be nem jelentett munkavállalás kockázatát. Emellett fontos a tudatosságnövelés, az oktatás és tájékoztatás segíthet a munkavállalóknak és munkáltatóknak abban, hogy megértsék a munkaviszonyokra vonatkozó szabályokat és kötelezettségeiket. Továbbá a munkáltatók, munkavállalók és kormányzati szervek közötti szorosabb párbeszéd és együttműködés segíthet a munkaerőpiaci kihívások kezelésében.