

Mélypataki Gábor

Az újrakodifikált magyar munka- és közszolgálati jog jellemzői¹

1. Bevezetés

Az életviszonyok változása idővel óhatatlanul magával vonja a jogszabályi környezet változását is. Viták persze mindig vannak aktuálisan, hogy a változásra szükség van-e, illetve ha van, akkor mekkorára? Ez a dilemma kiterjed a jog összes területére, így a címben említett munkajogra és közszolgálati jogra is.

Az említett két területen az elmúlt időszakban mondhatni, hogy teljes rekodifikáció ment végbe. Az Országgyűlés megalkotta az új Munka törvénykönyvet (Mt.)², és Közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényt³ (Kttv.). Ezekkel alapjaiban változtak meg azok a jogszabályok és tényállások, melyek a munkavégzéshez és a szolgálati viszonyhoz kötődnek. Azt, hogy mennyire sikeres ez a rendszerszintű módosítás biztosan még nem lehet tudni. Több idő kell, míg a kialakult bírói gyakorlat fényében értékelni lehet, hogy a választott út megfelelő-e. Amit azonban már tudunk és a hatálybalépést követő második évben is jól kirajzolódnak, hogy a jogalkotó szándéka érvényesül-e vagy sem? Ez alatt azt értem, hogy az újonnan bevezetett tényállásokra ténylegesen szükség van-e, vagy hatékonyabbak-e a megreformált jogintézmények.

Jelen tanulmányunkban ezeket a jogi szándékokat, és irányokat szeretném jobban górcső alá venni, amennyiben szükséges kritikai élel. A vizsgálat során azonban egy általános képet szeretnék mutatni a változásokról, akár vitaindító jelleggel. Ezért előfordulhat, hogy egyes témák kifejtése nem tűnhet elég mélynek. Meglátásom szerint azonban szükséges egy általános kép, ahhoz, hogy a későbbiekben egyes jogintézmények részletszabályait is elemezni lehessen.

A megszokott vizsgálatokon kívül azonban érdemes a múlt mellett a jövőbe is tekinteni. Hiszen a munka – és közszolgálati jog nem csak és kifejezetten önmagára ható területek. Szorosabb-lazább szálakkal kapcsolódik a polgári joghoz. Ebből kifolyólag a civil jog változásai mind valamilyen hatással vannak az említett területekre. Így természetesen, hogy egy új civil jogi kódex sok mindent alapjaiban változtat meg az említett területeken is. A munkajogra közvetlen hatással van a polgári jog. A mai uralkodó álláspont szerint a munkajog mögöttes joganyaga a polgári jog. Ez analógia útján való értelmezésben és szövegbeli kereszthivatkozásokban egyaránt jelentkezik. Az Mt. és a Kttv. újrakodifikálása óta konkrét jogszabályhelyi hivatkozások is megtalálhatóak.

¹ Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

This research was carried out as part of the TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund

² 2012. évi I. tv.

³ 2011. évi CXCV. tv.

2. A piaczgazdaság viszonyainak megfelelő szabályozása, és a munkajog közjoga

A jogalkotók egyik kiemelt szándéka a piaczgazdaságnak megfelelőbb szabályozás. A törvény általános indoklása kiemeli, hogy a korábbi szabályozással ez nem sikerült teljesen. A korábbi törvény is jelentősen piackonform volt,⁴ azonban azok az életviszonyok, melyek a 90'-es évek elején jellemzőek voltak, mára átalakultak. Az átalakulás folyamata több állomáson keresztül történt. A rendszerváltozás megörökölte a szocializmus korában épült nagyüzemeket, és ezek jelentős részének bukását, mely kihívással az akkori új törvénynek kellett szembenéznie. A piac szabályozása azonban nem fedi le a magyar munkajog teljes egészét. A magyar rendszerben ugyanis a munkajog kettéválik a munka magánjogára, és a munka közjogára.⁵ A gazdasági munkajog követelményei egyszerre több komponensűek: egyszerre kell szolgálniuk a flexibilitást a rugalmasságot, és a biztonságot.⁶ Ezeknek a követelményeknek egyszerre kell érvényesülniük ahhoz, hogy ténylegesen is olyan szabályozás jöhessen létre, mely a munkavállalók érdekeit szolgálja. Jelen helyzetben olyan jogviszonyokról beszélünk, ahol fontos a kiszolgáltatottabb fél védelme.

A kiszolgáltatottságnak kettő alapja van. Az egyik a munkajog természetéből fakadó függőségi jogviszony.⁷ A függőség természete lehet személyi és tárgyasult gazdasági jellegű függőség is. Bármelyikre is vezetjük vissza a két fél közötti kapcsolatrendszert, mindig a munkáltatótól való függőséget kell alapul vennünk.⁸ A függőség fontos jellemzője a munkaviszonynak, melyhez kapcsolódik az utasítási és ellenőrzési jog. Ha az előbb vázolt alapvetéseket teljesen elfogadjuk, akkor minden szolgálati jogviszonyt, akár gazdasági, akár közjogi jellegű azonosan tudunk kezelni. Ez annyiban fontos, hogy az adott helyzetek problémáira adott megoldást mindig nagyban befolyásolja, hogy a munkajog, illetve a jogrendszer melyik területéről beszélünk. Ugyanis hiába azonos jellegű és alapú egy gazdasági munkajogi viszony és egy szolgálati jellegű kormánytisztviselői függőségi jogviszony, másképp kezdünk hozzá az értékeléséhez, akkor is ha azonos alapokon állnak. Erről részleteiben abban a fejezetben foglalkozunk, ahol a munkavállalói jogalanyiságot vizsgáljuk. Jelen fejezetben ez annyiban fontos számunkra, hogy az eszközök különbözőségére rámutassunk.

Az új Mt. célja, hogy a mindennapi gazdasághoz igazított, rugalmas, de biztonságos szabályozást teremtsen. A Kttv. célja pedig az életpályamodellek kialakítása. Mindkettő törvény célja, egy egységes rendszer létrehozása. Az egységes rendszert azonban a másik szféra nélkül képzelet el mindkét fél. Feladják ezzel annak a látszatát is, hogy a szabályoknak valaha közük is volt egymáshoz. A korábbi relációban mind közvetve,

⁴ Prugberger Tamás– Kenderes György – Mélypataki Gábor i: A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése, Novotni Kiadó, Miskolc, 2012, 30. o.

⁵ Prugberger Tamás: A magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel, Novotni Kiadó, Miskolc, 2012, 223. o.

⁶ Kiss György: Munkajog, Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 59. o.

⁷ Robert Rebhan: Der Arbeitnehmerbegriff in vergleichender Perspektive zur Fussnote, in: RDA 2009/3 164. p.

⁸ Hrodamka- Maschmann: Arbeitsrecht – I. Band, Spingler, 2011, 9. o.

mind közvetlenül kapcsolódtak egymáshoz a szövegezés szintjén is.⁹ Ma azonban mindkét törvény saját rendszert épít fel. Azt azonban hozzá kell fűzni, hogy a közszolgálati törvény a hatályos Mt. rendszerét és fogalmait másolja, amit megfűszerez a Régi Mt-ből átvett részekkel. Ezt a helyzetet bonyolítja, hogy a közszolgálati jog két fő személyi körre bontható: kormánytisztviselő/köztisztviselőkre, és közalkalmazottakra.¹⁰ A szabályok közül csak az előbbiek változtak, míg a közalkalmazotti jogszabály maradt egy viszonylag eredeti koncepció mentén, természetesen jelentősen módosítva a szövegezésen. Mindezek felül azonban kijelenthető, hogy a közszolgálati jogban az Mt.-vel ellentétes tendencia érvényesül, a flexibilitás kizárásával. E fejezetben kiemelt jogintézményeken keresztül vizsgáljuk meg, hogy a jogalkotó elérte-e a kívánt célt?

2.1. A magyar munkajog rendszere

Mielőtt a rendszer elemzésébe belekezdenénk, szükséges felépítésének megismerése is. A magyar munkajog egy a közjog és magánjog határán elhelyezkedő vegyes szakjogág. Ez annyit jelent, hogy vegyülnek benne a magánjogi és a közjogi elemek is. A munkajog ezek alapján kettébontható a munka magánjogára és a munka közjogára. A munka magánjoga az Mt. szabályait jelenti, a munka közjoga pedig egy szélesebb fogalom, melynek a közszolgálati jog egyik eleme sok másik mellett.¹¹

A germán rendszerrel ellentétben Magyarországon a közszolgálati jog a munkajog részét képezi, ennek indokát a munkajog és a közszolgálati jog közös tárgyában kell keresni. A munkajog tárgya a függő munkában és ezzel összefüggésben az önálló munkával függ össze. A munkaviszony sajátossága a felek közötti alá-fölérendeltség, az ebből eredő irányítási, utasítási és ellenőrzési jogosítványokkal. Az előbb vázolt viszony a közszolgálatban még fokozottabban jelentkezik. Sokkal merevebb szabályozás jellemzi a közszolgálatot, a törvénytől való eltérés lehetőséget nem igazán ismeri. A felek autonómiája a feltételek megállapításában minimális, minden előre leszabályozott. Így mivel állami szolgálatról beszélünk, itt sokkal jelentősebben jelentkezik az utasítási jog és az ehhez kapcsolódó további jogosítványok. A közszolgálati jogban a felek még inkább alá-fölé rendelve. Ezekből következően a függőségi jogviszony, és az önálló munkavégzés erősen jellemzi. Ha nagyon sarkosan akarnánk fogalmazni azt is mondhatnánk, hogy a legjelentősebb atipikus munkavégzési forma.¹²

A közszolgálati jog rendszertani elhelyezkedése országunként eltér. Vannak olyan országok, ahol a közigazgatási jog különös ágát jelentik, mint egy különleges állami szolgálat típus. Ezekben a rendszerekben a kötelezettség és a hűség a jogviszony alapja, ami megkülönbözteti a munkajogtól.¹³

⁹ Mélypataki Gábor: System von heutigem ungarischen Beamtenrecht, in: Stipta István (Szerk.): Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2011. november 8. Állam – és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centruma, Miskolc, 2012, 113-117. o.

¹⁰ Prugberger Tamás: A szétagolt magyar közszolgálat, in: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Jura et Politica 2010/1. 443. o.

¹¹ Prugberger Tamás: Európai- és magyar összehasonlító munka és közszolgálati jog, Complex, Budapest, 2006, 43-47. o.

¹² Mélypataki Gábor i: Változó közszolgálati dogmatika az új Köszolgálati törvény fényében, in: Új Magyar Közigazgatás, 2012/4, 66. o.

¹³ Sabine Leppke: Beamtenrecht, C.F. Müller, München, 2009. 29-33. o.

Megint más rendszerek civil és római jogi alapon jötte létre, illetve common law környezetben. Ez kifejezetten az anglo-amerikai jogra jellemző.¹⁴ Itt alapvetően ügynőkségek keretében folyik a munka

Mindezek fényében elmondható, hogy szemben az előbb említett két példával, a korábban említett okok miatt a magyar jogban a közszolgálati jog a munkajog részét képezi. A közszolgálati jog azonban nem egységes. A jelenlegi rendszerben megkülönböztetjük a kormánytisztviselőt, a köztisztviselőt és a közalkalmazottat. A kormánytisztviselő és a köztisztviselő szinte ugyanazokkal a jogokkal rendelkező két csoport. Az eltérés a foglalkoztató személyében érzékelhető. A köztisztviselőket a helyi önkormányzati szervek foglalkoztatják, míg a kormánytisztviselőket a magasabb szintű közigazgatási szervek. Az előbb említett két személyi kör tevékenységét közhatalom birtokában végzi, az állam hatósági arcát képezik. A közalkalmazott pedig olyan állami, vagy önkormányzati alkalmazott, mely az állam szolgáltató arcát testesíti meg tanárok, orvosok, nővérek formájában.

A magyar munkajog egy a germán rendszerekhez képest önállóbb jogági mivolttal rendelkezik, mely rétegzett. A magánjogi és közjogi rétegek fedik és kiegészítik egymást. Ezért elemzésünket, már ennek a fényében tesszük meg.

3. A flexibilitás, flexicurity

A flexibilitás egyik követelménye, hogy a munkáltató enyhítse azt a kontrollt, ami egyébként a kezében összpontosul. A rugalmasság azonban nem csak bérfizetésnél kell, hogy látszódjon, hanem a többi munkafeltételben is.¹⁵ A rugalmasság származhat munkáltatói akaratból, törvényi lehetőségből és ritkán munkavállalói igényből. Ez a harmadik lehetőség annyira nem jellemző, mivel hazánkban a munkavállalók még mindig bizalmatlanok az ilyen típusú jogintézményekkel. Nem tekintik azonos értékű munkának.

A munkavállalók idegenkedését elsősorban az váltja ki, hogy a rugalmas feltételek kijelölése elsősorban a munkáltató jogosultsága. Ez a jogosultság azonban önmagában nem lenne elegendő, ezért ha a munkavállalók is felismerik, hogy az új atipikus munkavégzési formák elkerülhetetlenek, illetve illeszkedik az életükhöz, alkalmazni fogják. A második fontos szempont ezeknél a jogviszonyoknál mindig a biztonság figyelemmel kísérése, hiszen ezekben az esetekben ennek követelménye fokozottan jelentkezik.¹⁶ Ennek a ténynek megpróbálva eleget tenni a jogalkotó a törvénybe belefoglalta a szerinte leggyakoribb atipikus munkavégzési formákat.¹⁷ A korábbiakhoz képest egy sokkal szélesebb skála található a jogszabályban. Ezek mellett a munkavállaló oldalán az egyes atipikus formákkal szembeni ellenérzést az elérhető bérszint is növeli. Ilyenek

¹⁴ Sylvia Horton: Contrasting Anglo-American and Continental European civil service system, in: Andrew Massey (ed.) : International Handbook on Civil Service system, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham- Northampton, 2011, 31. o.

¹⁵ Hrodamka-Maschmann: Arbeitsrecht- I. Band, Springer, 4007. o.

¹⁶ Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyban álló munkavállalók státuszának szabályozási tapasztalatai, in: Tudásmenedzsment, XIV. évf./1ksz., 2013, 8. o.

¹⁷ Pál Lajos – Lőrincz György– Kozma Anna– Pethő Róbert: Az új Munkatörvénykönyvének magyarázata, Complex, Budapest, 2012, 304. o.

a részmunkaidős formák, ahol a munkaidővel arányos a fizetés. Sokak számára ez inkább visszalépés, mintsem a munkanélküliségből való kiút alternatívája.

A már megszokott formák újakkal egészültek ki, vagy tényleges szabályozást kaptak. Hazánkban a legelterjedtebb formák a részmunkaidő, a munka-erő kölcsönzés és a távmunka. A részmunkaidőnek több formáját honosította meg az új jogszabály: munkavégzés behívás alapján, osztott munkakör, több munkáltató által foglalkoztatott munkavállaló. Az új felgyorsult életviszonyokhoz igazodó megoldásra törekedtek. Nem csak a felgyorsult életviszonyokra, hanem ettől eltérően egyes speciális munkavállalói tulajdonságokkal kapcsolatosan is szabályozásra kerültek új viszonyok. Ezek közé a jogviszonyok közé tartozik a már korábban is szabályozott vezetőállású munkavállalók szabályai, és az újonnan bevezetett cselekvőképtelen munkavállalókra¹⁸ vonatkozó, és a köztulajdonban lévő foglalkoztatónál foglalkoztatott személyekre vonatkozó szabályok.

Látható, hogy az új szabályozás igazán széles körben próbálja lefedni a gazdasági munkajog területét, annak tipikus és atipikus változatait. Ezzel ellentétben a Kttv.-ben, vagy akár a Kjt.-ben hiába is keresnénk ezt a fajta rugalmasságot, nem fogjuk. A magyarázat nagyon egyszerű. Egy közszolgálati szabályrendszerben nem megengedhető a túlzott flexibilitás. Azonban személyes és szakmai véleményem, hogy ennek apropóján megállapítható a szabályozásban rejlő paradoxon. Lehet ugyan, hogy sem a kormánytisztviselőkre, sem a közalkalmazottakra nem vonatkozik rugalmas szabályozás, de az új karrierista rendszer védelmet sem igazán nyújt. Az új szabályozás meglátásom szerint eltolódott a politikai kötődés felé a szakmai helyett.¹⁹ Ennek egyik legjobb bizonyítéka volt a szolgálatadó azon lehetősége, hogy indoklás nélkül elbocsássa a kormánytisztviselőt. Szerencsére az Alkotmány Bíróság megsemmisítette ezt a paszszust.²⁰ A jelenlegi szabályozás már felsorolja a jogviszony megszüntetésének az okait. Azonban ezek se mások, mint látszatintézkedések, hiszen egyes okcsoportok csakis szubjektív alapon megítélhető fogalmak, melyek objektív alkalmazása nem nyújt védelmet a hivatalnokra nézve. A magyar közszolgálati szabályozás egyszerre tett lépést a nyílt és a zárt közszolgálati rendszerek felé. Mindezek mellett a kollektív munkajogi intézmények erősen korlátozottak, a törvény szövegétől eltérés nem megengedett. A szabály szigorúságának mértéke attól függ, hogy közalkalmazottról, vagy kormánytisztviselőről beszélünk-e.

¹⁸ Részletesebb kifejtése ennek a jogviszonynak a jogalanyiséggel foglalkozó fejezetben, illetve: Nóra Jakab: *A margón és azon túl – Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékkal élő emberek cselekvőképességéről*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2012

¹⁹ Prugberger Tamás (2010). 437-461. o.

²⁰ Erről bővebben: Mélypataki Gábor: *A kormánytisztviselő törvény az európai jog tükrében*, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX. (2011), 483–502. o.

4. Jogalanyok

A korábbi felosztással megegyezően az egyes jogviszonyok főszabály szerint kétoldalúak. A munkajogban a munkavállalót és munkáltatót különböztetjük meg. A közszolgálati jogban a szolgálatadót és a tágabb értelemben vett közszolgát.²¹

Elemzésünket onnan kell kezdeni, hogy létezik-e valamilyen egzakt fogalom az egyik vagy másik személyi körre. Kijelenthetjük, hogy mindenki által elfogadott definíciók nincsenek. Olyan definíciókról beszélhetünk, amelyeket a társadalomtudósok egy-egy nagyobb csoportja elfogad kiindulópontként. A kiindulópontok azonban sokféle következtetésre készíthetők az embert. Éppen ezért sokkal jobb, ha fogalmi elemekből építkezünk. De mindenekelőtt azt kell meghatározni, hogy az épp vizsgált fogalmat szűkebb, vagy tágabb értelemben értelmezzük.

Ha ezt rávetítjük a munkavállalói jogalanyiságra, akkor olyan kérdés merül, mely szerint a munkavállaló és munkáltató fogalmat felettes, globális fogalomként határozzuk-e meg? A munkavállaló fogalmába beleérthetjük-e a közszolgálati munkavállalót, vagy sem? A munkáltató fogalmába beletartozik-e a hivatal, illetve a szolgálatadó?²² Sajnos a téma megjelölés miatt ennek részletes elemzésébe nem tudunk belemenni, de azt mindenféleképpen érdemes megemlíteni, hogy mindenféleképpen a munkajog tárgyából kell kiindulni. A munkajog tárgya, mint korábban említettük a függő munka és az önálló munkavégzés. Ehhez kapcsolódik Radnay József. professzor meghatározása, mely szerint: „*Munkavállaló az a természetes személy, aki nem önállóan, hanem bizonyos alárendeltséggel munkavégzést vállal, vagyis a munkaerejét bocsátja a munkáltató rendelkezésére.*”²³

A fenti definíció kiterjesztő értelmezésével akár a közalkalmazottak és a kormánytisztviselők is beletartozhatnak a munkavállaló fogalmába. De ténylegesen a munkáltató tükrében értelmezhetőek a meghatározások. Így a munkáltató lényegében az, aki gazdasági és személyi függőséget fenntartja. Az alá-fölérendeltségben övé az irányító szerep, mind a gazdasági szférában, mind a közszférában.

Az elméleti fejtegetést azonban szükségszerűen ki kell egészítenünk a törvényi meghatározásokkal. A hatályos Mt. szerint munkavállaló *az a természetes személy, aki munkaszerződés alapján munkát végez.*²⁴ Ennél bővebb szabályt csak az életkori sajátosságok tekintetében találunk a törvényben. Főszabály szerint ugyanis a természetes személynek be kell töltenie a 16. életévét a munkavállalásra. Ennél fiatalabb személy esetén csak bizonyos keretek között van lehetőség a munkavállalásra. A 15. életévét betöltött személy csak az iskola szünetekben végezhet munkát, ha nappali rendszerű képzésben tanul. A jelenlegi szabály ugyan nem említi a törvényes képviselő hozzájárulását ehhez, de megítélésünk szerint ez továbbra is szükséges feltétel. További szabály, mely a 16. éven aluliak tekintetében külön nevesített szakmák esetében (művészeti, sport,

²¹ A közszolga kifejezés összefoglalja a közalkalmazott, kormánytisztviselő és köztisztviselő személyi köröket.

²² Mélypataki Gábor: A munkavállaló fogalma a magyar és német jogban a munkáltató szempontjából, in: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012), 522. o.

²³ Radnay József: Munkajog, Szent István Társulat, Budapest, 2008, 22. o.

²⁴ Mt. 34§ (1)

reklám tevékenység) a gyámhatóság engedélyével történhet csak munkavállalás. Jelen esetben a gyámhatósági engedély jelentené a garanciát arra, hogy a gyermeki munkavállalást ne használják ki a szülők, és törvényes képviselők. Fontos annak a vizsgálata, hogy a munkavállaló önállóan, vagy közvetítés útján tehet-e jognyilatkozatokat. Ami még érdekesebb viszont, hogy a munkavállaló törvényi definíciójában nincs szó a cselekvőképesség fokáról. A magyar munkavállaló definíció a polgári jogi cselekvőképességtől független. meghatározás középpontjába a munkavégzést, mint folyamatot állítja.²⁵ A munkavállaló ezek alapján lehet korlátozottan cselekvőképese, cselekvőképese, és cselekvőképtelen. Az első kettő az általánosnak mondható, A cselekvőképtelen munkavállaló, mint meghatározás egy teljesen új tendencia jellemzője, mely kapcsolódik a teljes cselekvőképesség elméletéhez és a 38/2011 (V.3.) Alkotmánybírósági határozat szerint ezen személyek számára is biztosítani kell a munkához való hozzáférést.

A fentiekkel ellentétben mind a kormánytisztviselő, mind a közalkalmazott definíciója meghatározottabb és szigorúbb. A munkavállaló fogalommal összehasonlítva az állami szolgálatra tekintettel sokkal szigorúbbak az alkalmazási feltételek. Egységes feltétel mindkét jogviszony tekintetében a büntetlen előélet, a betöltött 18. életév. Azonban amíg a közalkalmazotti pozíciót az EU bármely állampolgára betöltheti a kormánytisztviselőt csak magyar állampolgár. Az általános alkalmazási követelményeken túl a jogszabályok személyi hatályát is érdemes megvizsgálni. A Kttv. szerint a kormánytisztviselő „a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve - felbatalozás esetén - a döntést kiadmányozza”²⁶ Látható, hogy a kormánytisztviselő is csak a hivatal függvényében értelmezhető. Ha sarkosan akarnánk megfogalmazni a kormánytisztviselő a hivatal szolgálatában és nevében eljáró állami munkavállaló, aki tevékenységét a munkáltatója és a felettesei utasításai szerint végzi önállóan, függőségi viszonyban. A meghatározásból azonban az is kiderül, hogy az állam hatósági arcát képviseli. Ezzel szemben a közalkalmazott feladata az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szervek, valamint a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátása. Mindezekből következik, hogy ez a munkavállalói réteg az állam szolgáltató arcát testesíti meg. Ezek az állami alkalmazottak nem rendelkeznek közhatalommal, nem minősülnek hivatalnoknak, de ugyanúgy kinevezéssel jön létre a jogviszonyuk.

Látszólag az egyes rétegek között, ideértve a munkavállalókat is, jól különbséget lehet tenni. Azonban itt kell megemlíteni az Mt. azon újítását, mely szerint a köztulajdonban álló munkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalókra külön atipikus munkajogi szabályokat alkotott meg.²⁷ Itt olyan munkavállalókról beszélünk, akik hasonlóan a hivatalnokokhoz és a közalkalmazottakhoz az állam alkalmazásában állnak. A különbség csupán annyi, hogy ezek a munkavállalók olyan állami cégeknél vannak foglalkoztatva, amelyek az állam magánjogi tevékenységét testesítik meg. Itt olyan társaságokról beszélünk, ahol az állam több mint 50% -ban tulajdonos, vagy befolyást gyakorol. Erre a munkavállalókra az általánosnál szigorúbb szabályok vonatkoznak. Ez adja az atipi-

²⁵ Jakab, Nóra: A cselekvőképesség elméleti háttere és munkajogi kérdései, PhD-értekezés, Miskolc, 2011, 30. o.

²⁶ Kttv. 6§ 13. pont.

²⁷ Gyulavári Tamás: Munkajog, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013,

kus jelleget. Ennek azonban van egy olyan hozadéka, hogy a határok elmosódnak a közalkalmazottak és az állami munkavállalók között. Ez is bizonyítja, hogy milyen sok köze van a két területnek egymáshoz.

A másik kérdéses pont az állami hatóságoknál foglalkoztatott fizikai állomány kérdése. Azoknál az állami intézményeknél, ahol kormánytisztviselők dolgoznak, a fizikai állományt (portás, sofőr, takarító) az Mt. szabályai kötik, azoknál viszont, ahol közalkalmazottak dolgoznak nincs külön státusz. Ez utóbbi esetben ők is közalkalmazottak. Az a paradox helyzet állhat elő, hogy a kórházigazgató sofőrje közalkalmazott, míg a felettes egészségügyi miniszteré munkavállaló. Az eltérést azonban semmi sem indokolja.

A jogviszony másik oldalán áll a munkáltató, közszolgálati jogban pedig a szolgálatadó. A munkáltató esetében a törvény csak annyi követelményt határoz meg, hogy jogképes legyen és munkaviszony keretében munkavállalót foglalkoztasson. A jogképességet az Mt. nem határozza meg, ezt a jogintézményt Polgári Törvénykönyvből kölcsönzik. Így előfordulhat, hogy a munkáltatónak csak jogképessége van, de cselekvőképessége nincs. Ilyen esetekben lehetséges, hogy a munkáltató képviselésében más járjon el. Ezzel párhuzamosan a szolgálatadónál ilyen kitételt nem tesz sem a Kttv., sem a Kjt. A Kttv. felsorolja az intézménytípusokat, a Kjt. pedig egyáltalán nem határozz meg semmi konkrétat. A Kjt. csak annyit ír, hogy állami vagy önkormányzati szerv, mely közfeladatot lát el. De a jogviszony egészét a másik féllel együtt teszik teljessé. A teljesség kedvéért pedig meg kell említeni, hogy a két közszolgálati jogi törvény a munkáltató fogalmat használja a szolgálatadó megjelölésére.

5. Munkáltatóbarát szabályozás? - Jogviszonyok keletkezése, és megszűnése

Mind a munka, mind a közszolgálati jogban sarkalatos kérdés a keletkezés és a befejezés. Mindkét jogintézmény kapcsán kiteljesedett bírói gyakorlatról beszélünk. Ezek a jogi aktusok a korábbiakhoz képest formailag változtak, de tartalmilag nem. A változások leginkább a jogviszony megszüntetést rendszerét érintik, hiszen az egyes megszüntetési módok teljesen új elnevezést kaptak. Azonban nem csak a fent említett két esetkör, hanem az egyik fél általi károkozás is rengeteg probléma és per forrása.

5.1. A jogviszonyok keletkezése

A fent említett jogviszonyok egybehangzó akaratnyilatkozatukkal jogviszonyt keletkeztethetnek. Attól függően, hogy gazdasági szektorról, vagy a közszektorról beszélünk más és más jogi aktussal keletkezik a jogviszony. Az Mt. a kontraktuális alapú, a közszolgálati jogviszony egy hatósági aktussal jön létre. A munkajogviszony munkaszerződéssel keletkezik, mely Kiss György professzor szerint kettős funkcióval rendelkezik. Ebből az egyik a jogviszony keletkeztetése, a másik pedig egy szabályozó funkció.²⁸

A munkaszerződés a munkajogviszonyt létrehozza a két fél akarata által. A szerződés kapcsán alaki kötöttségről beszélünk mely írásbeli formakényszeret ír elő. Bizonyos

²⁸ Prof. Dr. György Kiss – Doz. Dr. Gyula Berke: Arbeitsrecht als Vertragsrecht: Vorsichtige Öffnung oder wesentlicher Konzeptionwechsel im neuen ungarischen Arbeitsgesetzbuch, in JoR 2013/2, p.363

kivételtől eltekintve az írásbeli megállapodás az elfogadott. A jogszabály érvénytelennek tekinti a szóbeli megállapodást, de erre csak a munkavállaló hivatkozhat 30 napon belül. A szerződés tartalmaz kötelező, lehetséges és mellőzhetetlen tartalmi elemeket is. Egyik, vagy másik hiánya más és más jogkövetkezésménnyel járhat.

A közszolgálati jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. a közszolgálatban kötöttebbek a szabályok a jogviszony keletkezése esetén is, azonban nem gondolnám, hogy csak az állam akaratából ered a közszolgálat foglalkoztatása. A kinevezés csak annak elfogadása esetén válik teljessé. Akkor beszélhetnénk kizárólagos állami akaratról, ha a kinevezés elutasításához az állam szankciót fűzne, vagy a közszolgálat általi elfogadásra tekintet nélkül életbe lépne. Így Kiss György professzorral értek egyet abban, hogy a kinevezés csak relatíve egyoldalú jogviszony.²⁹ Az egyoldalúság relativitását éppen az adja, hogy a szolgálatvállaló meg is tagadhatja a kinevezés elfogadását. A gondolati fonalat továbbfűzve azt is megkockáztatom, hogy a kinevezés elfogadásáig a munkajoghoz hasonlóan relatíve egyenrangú felekről beszélünk. Innen már csak egy lépés annak a gondolatnak az elfogadása, hogy az egyoldalúság mellett egy kétoldalú jogviszony-létesítés is jelentkezik.³⁰ Meglátásom szerint a munkajogban is csak relatív a felek közötti egyenlőség, főleg a ha azokra blankettaszerződésekre gondolunk, amelyet a multinacionális cégek uniformizált tartalommal íratnak alá munkavállalóikkal, szinte ÁSZF-szerűen. Ilyen módon a munkavállalóknak is kevés esélyük van a munkaviszony tartalmának alakítására. Ez elsősorban nem az új. Mt-ből fakad, hanem a munkaerő-piaci körülményekből, és annak gazdasági helyzetből, ahol országos szinten is nehéz munkát találni. Újítást ugyan nem hozott az új szabályozás, de ebből látható az is, hogy nem egy gyökértelen új szabályanyagról van szó. Nagyban alapoz a korábbiakra. Ugyanazokkal a problémákkal lehet találkozni évek óta. A jogviszony keletkezése kapcsán nem jelenthetjük ki, hogy inkább munkáltatóbarát a szabályozás. A címben említett másik két területen találkozhatunk inkább változásokkal.

5.2. A jogviszony megszüntetése

A jogviszony keletkezéssel szemben a jogviszony megszüntetése több változáson is átesett a munkajog minden területén. Első lépcsőben azonban egy fogalompár elemzéséből kell kiindulnunk. A fogalom pár a megszűnés-megszüntetés fogalom pár. A megszűnés a felek akaratán kívüli események történések és tények, melyek úgy hatnak a jogviszonyra, hogy az befejeződjék. ³¹ A megszüntetés ezzel szemben az egyik vagy mindkét fél akaratából ered. Ha mindkét fél közös érdeke a jogviszony befejezése, akkor lehetőség van a közös megegyezésre. Ha csak az egyik fél akaratából, akkor a felmondás jogintézményéről beszélünk. A felmondásnak több fajtáját különböztetjük meg, attól függően, hogy melyik fél gyakorolja, és hogy milyen eszközként. A felmondás gyakorolható, mint a jogviszony megszüntetésének általános módja, de szankciós jelleggel is. Így a törvény megkülönbözteti a „felmondás” és az „azonnali hatályú felmondást”.

²⁹ Kiss György: Munkajog, Osiris, Budapest, 2000, 21. p

³⁰ Prugberger I.: 295. old.

³¹ Kiss György: Munkajog, Budapest, 2005, 193.p.

Az egyik és a másik jogintézmény szabályai alapján nem változtak, de mégis csak találhatók olyan módosítások, melyek a munkáltatóbarát szabályozás irányába tolja az összképet. Az egyik fontos változás a felmondási tilalmakat, a másik pedig a felmondási védelmet érintette. A felmondási tilalmak köre szűkült, így ide már csak a

- várandósság
- szülési szabadság
- gyermekvállalással kapcsolatos emberi reprodukciós eljárások ideje alatt, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított 6 hónapig
- gyermek gondozása céljából igénybevett fizetés nélküli szabadság
- tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálat.

A várandós nőt és emberi reprodukciós eljárásban résztvevő nőket csak akkor illetve meg ez a védelem, ha a munkáltató tudomással bír a tényről. Ezen változtatott a 17/2014-es AB h., mely szerint a dolgozó nőnek nem szükséges előre értesítenie a munkáltatót a várandóssággal kapcsolatos állapotáról. A korábbi gyakorlat esetében is elfogadható volt, hogy a közlés akkor is elfogadottnak tekinthető, ha erre a tényre a munkavállaló az írásbeli felmondás átadásakor hívja fel a munkáltató figyelmét.³² Mivel a munkavállaló nem köteles beszámolni a magánéletéről a munkáltatónak, még akkor sem, ha a privátautonómia korlátozottabb az új jogviszonyok között. A munkaviszony megszüntetése viszont egy olyan oknak minősült, ami miatt el kellene árulnia a munkavállalónak a törvény magyarázat szerint. A helyzet azonban az, hogy a szabály nem nyilatkozik a bejelentés formaiságáról. Képzeljük el azt a helyzetet, hogy a munkavállaló közli szóban a munkáltatóval, hogy tilalom alatt áll. Jobb esetben vannak tanúk, rosszabb esetben senki. Felmerült jogvita esetén hogyan igazolja a munkavállaló nő a saját igazát? Meglátásom szerint a közlést formaiságokkal kellene ellátni, hogy ténylegesen is igazolható legyen a dolog. Lehet, hogy ez elsősorban a munkavállalók körében is visszásnak látszana, de hamar rájönnének, hogy ez az érdeküket szolgálja. Az AB határozat nyomán nem csak a női munkavállalók helyzete változik jelentősen, de a munkáltatók is bizonytalan helyzetbe kerülnek. Ha ugyanis érvényesül, hogy a női munkavállalókat objektív védelem illeti meg a fent említett esetekben, akkor előfordulhatnak nehéz jogi helyzetek. Mi a teendő abban az esetben, ha sem a munkáltató, sem a munkavállaló nem tudott róla a jogviszony megszüntetésekor már várandós volt a munkavállaló. Van-e ennek visszaható hatálya? Ha igen akkor milyen formában. Az AB határozat nyomán a korábbi gyakorlat helyére egy új került, melyet a jogalkotó nem tudni, hogy érzékelt-e, de egyenlőre nem került kitöltésre. Ez mindkét fél számára kedvezőtlen lehet.

Míg a felmondási tilalom alatt közölni sem lehet a felmondást, addig a felmondási védelem alatt álló személyek esetében közölhető a védelem időszaka alatt, azonban a felmondási idő a védelemre okot adó körülmény elmúlásával kezdődhet.³³ Ide tartozik többek között a keresőképtelenség miatti táppénz, a beteg gyermek ápolása miatti táppénz és a közeli hozzátartozó ápolására igénybe vett fizetés nélküli szabadság. A

³² Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az új Munkatörvénykönyvének magyarázata, Complex, Budapest, 2012, p. 136.

³³ Prugberger Tamás: A magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel, Novotni Kiadó, Miskolc, 2013, p. 188

korábbi szabályok szerint ezekben az esetekben az okot adó körülmény elmúlását követően várni kellett 15, illetve 30 napot attól függően, hogy milyen hosszú volt az említett időtartam. A mostani szabályok szerint azonban azonnal kezdődhet a felmondási idő. Így jóval kevesebb a munkavállaló számára fennálló időtartam az új munkahely keresésére. A korábbi védelem szintje csökkent jelentősen, hiszen a munkavállaló meglátásunk szerint kiszolgáltatottabb helyzetbe került, mint korábban.

Mint mondtuk az általános szabályok nem változtak, így a munkáltató indoklási kötelezettsége is megmaradt, melynek a valós – világos – okszerű követelményhármasnak kell megfelelnie. A munkajogban ezzel különösebb probléma nincs, azonban a Kttv.-ben annál inkább. A jogintézménynek ez a része az mely a leginkább változáson esett át a közelmúltban. A jogalkotó teljesen új fogalmi alapokra helyezte a jogviszony megszüntetését. Olyan szubjektív alapú fogalmak lettek meghatározva melyeket objektív mércén keresztül nehéz megítélni vagy egyáltalán nem lehet. Ilyen a méltatlanság, a bizalomvesztés, vagy a nem megfelelő munkavégzés. Ezek mind felvetik a hivatali lét és a magánautómia határának kérdését. A bizalom, és a méltatlanság nem olyan fogalmak, amelyek mindenki által elfogadott axiómák, így egy bírósági per során nehezen értelmezhetőek. Ha egy rövid példát nézünk: a jogviszony megszüntetésének ez a módja elég komplex és sok kérdést vet fel már csak azért, hogy értékelni kívánja a hivatalon kívüli magatartást. Felvetődik a „hivatali lét” és magán élet határainak meghúzása. Kényes kérdés, és nem hiszem, hogy objektív mércével ez megállapítható lenne, már csak azért sem, hiszen az hogy ki méltó valamire, vagy ki méltatlan az általában egyéni mérlegelés kérdése. A külső szemlélő saját véleményét tükrözi, még akkor is, ha vannak olyan általános erkölcsi mércék melyek támpontokat adhatnak. Ilyen támpont lehet, az alkoholisták, illetve a rendszeresen alkoholt fogyasztó személyek megítélése. Azt természetesen nem figyelmen kívül hagyva, hogy melyek a munkavállaló és kormánytisztviselő jogszabályban meghatározott általános magatartásszabályai. Ezt a képet is árnyalnunk kell.

A méltatlansággal kapcsolatban fontos megvizsgálnunk a jó közigazgatásba vetett bizalom kérdését. Az tény, hogy a társadalom minden tagjának van valamilyen képe, vagy elvárása a közigazgatási szervek működésével kapcsolatban. Ezekből a képzetekből és elvárásokból áll össze a társadalom egy általános elvárása és képzete a hivatali működéssel kapcsolatban. Meglátásom szerint a „jó közigazgatás” mint fogalom nem használható általános definícióként, hiszen az egyes hivatalok megítélése más és más társadalom szemében.

A fentiekből láthatóan a jogviszonyok megszüntetése eltolódott egy munkáltatóbarát irányba, melyet a jogtalan elbocsátáshoz fűződő jogkövetkezmények is igazolnak. Az Mt. 82§ (1) bekezdése alapján a munkáltató ugyan köteles megtéríteni azt a kárt, amit a jogellenes megszüntetéssel okozott. A megtérítés azonban egy káratálcában maximalizált összeg, mely nem haladhatja meg a munkavállaló 12 havi távolléti díját. Ezen az összegen felül további térítésre egyáltalán nem jogosult a munkavállaló. Ehhez képest másodlagos az eredeti munkakörbe visszahelyezés, mint jogkövetkezmény, így az in integrum restitutio elve korlátozottan alkalmazható. A törvény csak azokban az esetekben engedélyezi a visszahelyezést, ha diszkriminációs szabályt sértettek, vagy a munkavállaló valamilyen speciális védelemben részesült (szakszervezeti tisztségviselő), vagy sikerrel támadta meg a közös megegyezést. A korábbi főszabály csak másodlagos

bizonyos feltételekhez kötött lehetőség. Ezt a szabályt a leendő új Polgári Törvénykönyvvel kapcsolatos módosítás a szerint enyhíti, hogy a jogellenes elbocsátás és visszavétel közötti időt is ki kell fizetni. A visszahelyezés kérdése, azonban nem csak az Mt., hanem a Kttv. esetén is problémás. A valódi problémát a korábbi közszolgálati törvény szerint megindított eljárásokban kialakított ítéletek kapcsán egy külső tényező is meghatározza. Ezt a 2012. évi V. törvény (Kttvé) 3§ (5) bek. tartalmazza. Az említett jogszabályhely megteremti a visszamenőleges jogalkalmazást, mert előírja, hogy a folyamatban lévő ügyekben a korábbi joganyag helyett is a Kttv. alkalmazandó. Ez a bírósági mérlegelést is befolyásoló döntés. A régi Ktv. alapján megindult ügyekben a jogalkotó ugyanis teret engedett az átalány-kártérítésnek, így a jogtalanul elbocsátott kormánytisztviselők tényleges kárát jobban kifejező összeg volt megállapítható. A Kttvé. azonban a korábbi törvény alapján megindult eljárásokban megállapítható összegek helyett a 2-12 havi illetmény összegében megállapított maximumátalányt alkalmazza. Így azoknak a felpereseknek a jogai csorbultak, akik még a korábbi jogszabály hatálya alatt indítottak pert.

A fentiekből is látható, hogy a szabályok a vizsgált területeken inkább munkáltató - barátabbak, és ez érvényesül a törvény teljes koncepcióján. A Kttv. állami szolgálati jellegénél fogva kiszolgáltatottabb és inkább a munkáltató dominanciája általános. A munkajogban inkább a viszonylagos egyensúlyt sikerült megborítani, az amúgy is erősebb fél védelmére.

6. Összegzés

A jelentősebb társadalmi változásokat, jelentősebb jogszabályi változás követi. A munkaerő-piaci és a foglalkoztatási feltételek változásai indukálták a munkajogi szabályok nagyarányú lecserélését. Az új szabályozás sok szempontból indokoltnak tekinthető, hiszen az a munkavállaló és munkáltatók közötti társadalmi relációk is változtak jelentősen. Egyre inkább a munkáltatói erőfölény volt érzékelhető, és az ma is. A munkavállalókat védő szabályok mindig egy kisebb fáziskéséssel érkeztek meg a jogalkotóhoz, ha megérkeztek. A dolgozatban felvázolt területeken egy vegyes képet látunk. Vannak olyan területek, melyek a szabályozásban megtalálták a megfelelő mértéket. De a dolgozat által több jogintézmény vizsgálatából (ami nem teljes körű) is inkább egy munkáltatóbarát szabályozás bontakozik ki. Ez az Mt. esetében viszonylag jól kezelhető helyzet, de a közszolgálat vonatkozásában a nem megfelelő kezekben akár visszaélésekhez is vezethet. Nem mindegy ugyanis, hogy a hierarchia mellé a kiszolgáltatottság milyen szintjét párosítjuk. A kettő nem párhuzamosan érvényesülő állapot. Előfordulhat, hogy attól, hogy valaki a hierarchia alján van, de nem kiszolgáltatott, de akár az ellentéte is. A garanciális elemeknek a munkajogban nem is a száma csökkent igazán, hanem a minősége romlott jelentősen. Ez kijelenthető akkor is, ha a tanulmány által lefedett terület nem törekedett a teljességre, mivel nem a részletszabályok, hanem a tendenciák és egyes szabályozási elvek vizsgálatát tűzte ki célul. Azokat a jellemzőket, melyek jellemzik a munkavállaló –munkáltató- jogalkotó hármását. A jogalkotó szerepét azért is fontos kiemelni, mivel meglátásom szerint túlságosan is belenyúl magánjogi jogviszonyokba, és ezáltal quasi harmadik szereplőként bújik meg a munkaviszony képletében, egy olyan tényezőként, melyen megfordulhat az eredmény. Ez a

beavatkozás pedig a Kttv. esetében fokozottan érvényesülő magatartás, befolyásolva ezáltal a munkajogviszonyokat némi helyzeti előnybe hozva a munkáltatókat.

The connections change every time in the society. The relations between people are evolved and transformed. These transformations moved fast, but the legislation is slow. The law can not respond on time, and can not realise the modern tendencies. The law will be inspired and influenced by the new tendencies, and can show the future of it.

The Parliament could not apply this schema in the changes of the labour law. The new regulation is not a really modern Labour Law Act. In my opinion, the new act is linked to the old texts and relations very much.

The employer has more force than the employee. The employee is a more vulnerable party in this relationship. The task of the new Labour Code would compensate the mass of protection. This task was not successful, because in huge mass of the regulations the roll of the employer is dominant.