

ISMERTETÉS

A Tézisek szerzői 2006 októberében megbízást kaptak a Szociális és Munkaügyi Minisztériumtól a Munka Törvénykönyve átfogó felülvizsgálatára, és egy esetleges új törvény alapjainak megfogalmazására. A munka 2007 tavaszára elkészült. Ezt követően több biztató tárgyalás, konzultáció ellenére, a kodifikációs munka érdemi része abamaradt. A Tézisek szerzői úgy döntöttek, hogy elkészítik egy lehetséges új Munka Törvénykönyve téziseit, és az ennek megfelelő normaszöveget. A Tézisek újragondolt változata 2008 végén öltött alakot, majd ezt követően kezdtünk a részletek kibontásának meglehetősen gyötrelmes feladatához. Hangsúlyozzuk, hogy munkánknak megrendelője és támogatója nincs.

A tavalyi évben az American Chamber of Commerce in Hungary, a British Chamber of Commerce in Hungary, valamint a Deutsch-Ungarische Industrie- und Handelskammer érdeklődést tanúsított munkánk iránt, és 2009 október 21-én konferenciát szervezett Budapesten, a Tézisek széleskörű megismerése céljából. Az alábbiakban az ott nyilvánosságra került Téziseket közöljük. Az angol nyelvű fordítást az AmCham munkatársai készítették el, amiért köszönetünkkel tartozunk.

A szerzők

Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához

Összefoglalás

Készítette:

Dr. Berke Gyula (egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Kiss György (tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Lőrincz György (ügyvéd)

Dr. Pál Lajos (ügyvéd)

Dr. Pethő Róbert (ügyvéd)

Dr. Horváth István (főosztályvezető, SZMM)

Budapest – 2009

I. A Munka Törvénykönyve átfogó felülvizsgálatának indokai

I.1. Az 1992-es új munkajogi szabályozás karakteréről

Az 1992 július 1-jén hatályba lépett Munka Törvénykönyve a rendszerváltoztatás egyik meghatározó kódexe. A jogalkotó szándéka szerint tartalmaznia kellett mindazokat az elemeket, amelyek a jogállam és a szociális piacgazdaság foglalkoztatáspolitikáját jellemzik. Ennek megfelelően egyszerre kellett megteremtenie a vállalkozás szabadságának, és a munkavállaló egzisztenciális biztonságának feltételeit.

A jogalkotó hangsúlyozta, hogy nem hatósági jellegű szabályozást vezet be, hanem alapvetően csak a minimálstandardokat rögzíti és felfogása szerint a munkavállalóra nézve kedvezőbb feltételeket megállapodásokban – elsősorban kollektív szerződésekben – kell rögzíteni. Ebből következően a relatív diszpozitivitás elvéről a jogszabály és a kollektív szerződés viszonylatában rendelkezett.

I.2. Eltérően az európai munkajogi rendszerektől

Csakhamar nyilvánvalóvá vált, hogy a hazai viszonyok között nem alakult ki a munkajog kontraktuális jogforrási rendszere, ami az európai munkajognak egyik sajátossága. Ezt a hiányt a jogalkotó érzékelte és két módon igyekezett a problémát megoldani. Egyrészt az Mt. módosításai a kollektív szerződésben több jogintézmény vonatkozásában a diszpozitív szabályozásra, azaz a munkavállaló hátrányára történő eltérésre is adtak felhatalmazást. Másrészt olyan kérdések szabályozására kényszerült, amelyek tipikusan a kollektív szerződés tartalmát alkotják. Mivel az Mt. módosításai jószerével „csomagban” történtek, amelyek természetüknél fogva nem irányultak átfogó és koherens rendezésre, hanem a munkáltatói és munkavállalói érdekek alkalmi kiegyenlítésére, a szabályozás megmerevedett.

I.3. A gazdasági környezet megváltozása – menekülés a munkajogból

A törvény félszázat meghaladó számú módosítása valójában nem hozott érdemi változást, ugyanakkor a gazdasági környezet időközben jelentősen módosult. A globalizáció okozta verseny a munkáltatók működésének valamennyi elemét, így a munkaerő alkalmazását is a hatékonyság követelménye alá rendeli. A vállalkozások struktúrájukat, működésüket annak érdekében alakítják, hogy a gazdasági verseny által kikényszerített változásokhoz minél jobban tudjanak alkalmazkodni, és ez egyértelmű hatással van a foglalkoztatásra is. Ennek szolgálatában törekszenek a szükséges munkaerő megszervezésére, mindez pedig figyelmeztető jel: az új Mt. koncepciója nem szorítkozhat a hagyományos munkajogi keretek közé. Ezért figyelhető meg a munkajog statikus fogalmainak felváltása teleologikus, célhoz kötött fogalmakkal. Ez a változás mindkét fél érdekét szolgálja – a munkáltató számára nagyobb rugalmasságot, a munkavállalók és a hasonló jogállású személyek számára nagyobb biztonságot jelent (lásd példaként az angol munkajogban az employee – worker fogalmainak értelmezését és alkalmazását).

A hatékonyságra való törekvés sok esetben párosul a foglalkoztatás áthárításával, illetve a munkajog kereteiben való foglalkoztatástól való szabadulással. Széles körben érzékelhető az a jelenség, amely a „menekülés a munkajogból” folyamatként színlelt megbízási, vállalkozási szerződésekhez vezet. Ugyanakkor számos tevékenység esetében már nem a klasszikus munkaviszony az a forma, amely a munkavégzéssel ellátandó feladat jogi kereteit megadhatja. A hatósági fellépés szükséges, de nem elégséges eszköz a folyamat kezeléséhez, figyelemmel a jelenség nem kizárólag jogi okaira.

I.4. Az önkéntes jogkövetés – a kapcsolódó jogterületek felülvizsgálata

Az új Mt.-nek a foglalkoztatás feltételeinek meghatározásában betöltött elvitathatatlan szerepe mellett leszögezendő, hogy a jogviszony típusának megválasztásakor számos esetben a felek esősorban az adó- és járulékterhek különbözőségéből indulnak ki. Hangsúlyozandó, az önkéntes jogkövető magatartás feltételeinek megteremtéséhez az új Mt. egyedüli törvényként nem elégséges eszköz, meghatározó a munkajog jogszabályi környezetének, az adó- és társadalombiztosítási jogi rendelkezések befolyása. A tézisek az új Mt. megalkotását taglalják, nem feladatuk a foglalkoztatás valamennyi jogi kondíciójának áttekintése, ugyanakkor jelezni szükséges, csak az érintett jogterületek együttes, konzisztens felülvizsgálata vezethet a kívánatos esetben a munkavégzés munkajogi keretek között tarthatóságához. Másképpen fogalmazva: egy új Mt. hatályba léptetése nagy rendszereket érint.

I.5. Válasz az átalakult szabályozási környezetre

Az új Mt. egyik kiemelt jogalkotási célja – igazodva a gazdasági környezet megváltozott szerkezetéhez és jellemzőihez – annak megfogalmazása, mely esetekben, mennyiben szükséges és indokolt a hagyományos munkajogi szabályozás fenntartása. Hangsúlyozandó: nem a munkaviszonyra vonatkozó garanciák általános gyengítése a jogalkotási feladat, azért sem, mert a munkavállalók jelentős számban dolgoznak hagyományos nagyüzemben is. A foglalkoztató és a foglalkoztatás ettől eltérő feltételei esetén kell más típusú védelmi szabályokat megalkotni.

Az új Mt. koncepciójának tekintettel kell lennie arra is, hogy a munkavállalók egyre nagyobb számban kis- és középvállalkozásoknál dolgoznak, csökken a hagyományos termelő típusú nagyüzemekben foglalkoztatottak száma. Az ún. kiszervezés (outsourcing) a működési költségek csökkentésének mind elterjedtebb eszközévé válik, s ez is a szolgáltatásokat rugalmasan ellátó kis munkaadók számának növekedéséhez vezet. A kis-munkáltatók foglalkoztatási igényei és képességei az új Mt.-vel szemben a differenciált szabályozás követelményét támasztják, a nagyüzemi, gyári dolgozókra vonatkozó szabályok meghatározó része e körben alkalmazhatatlan. A fejlett országokban a szolgáltató szektorban dolgoznak a legtöbben, az ipari ágazatok már csak a második helyre szorultak, s néhány százalékban mérhető a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma. Ez a megoszlás – ugyan eltérő arányokban – jellemzi Magyarországot is.

Megfontolandó a szabályozás differenciálása a munkáltatók tulajdonosi struktúrája szerint, különös tekintettel az állami vagy önkormányzati (többségi) tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetekre. Ez a differenciálás távlatokban elkerülhetetlenné teszi a foglalkoztatási viszonyok egész rendszerének újragondolását.

I.6. Új munkavállalói védelem – a foglalkoztatás megváltozott igényei szerint

A foglalkozási struktúra átalakulása a munkajogi törvénykezés eredeti célkitűzéseinek felülvizsgálatához vezet. A munkajogi törvényeket az üzemekben dolgozó munkás-ság védelmére alkották meg, a szolgáltató szektor dominanciája a munkaerőpiacon részben más igényeket, másfajta védelmet tesz indokolttá. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a szabályozás fő funkciójának továbbra is a munkavállalók szociális védelmét kell tekinteni, különös figyelemmel a tisztességes bérre, az egyenlő bánásmód biztosítására, a munka- és pihenőidőre, továbbá magának a munkaviszonynak a védelmére – a jogviszony megszüntetését korlátozó szabályok előírásával. Az új Mt. jogintézményeinek az említett szabályozási szerepet a foglalkoztatás új igényeire is tekintettel kell megállapítania. A szabályozás – elsődlegesen a munka díjazásával kapcsolatban – erősítendő diszpozitív karaktere és az atipikus foglalkoztatási formák terjedése egyidejűleg figyelmeztet a törvényalkotás – különösen a nemzetközi munkaügyi egyezményekben és az Európai Unió irányelveiben megvont – korlátaira, amelyek a munkajog quasi sui generis jellemzőjeként a munkavállalók mellőzhetetlen védelmét biztosítják a rugalmas foglalkoztatást célzó törekvések végpontjaként.

I.7. A jogalkotás előkészítése – törekvés a széleskörű konszenzusra

A munkajogi jogalkotás folyamat, amelyben a szociális partnerek az állam szabályozási pozíciójára is közvetlen és erős befolyással rendelkeznek. A munkavállalói és a munkaadói országos érdekképviselletekkel együttműködve és a lehetséges legszélesebb körű egyetértésüket megszerezve kell lezárni a kodifikáció alapjául szolgáló koncepció előkészítését. A jogalkotás csak akkor járhat eredménnyel, ha a szociális partnerek elvárásait és engedményeiket a foglalkoztatás alapvetően megváltozott helyzetére tekintettel fogalmazzák meg. A jogalkotási cél nem kevesebb, hogy ugyanúgy, ahogyan a klasszikus munkajog megtalálta a nagyüzemi munkavállalás védelmének módszerét, az új Mt. a foglalkoztatás feltételrendszerének jelentős változására reagálva kodifikálja a hagyományostól eltérő alternatívát igénylő munkajogi garanciákat. Számos esetben a biztonság legfőbb garanciája a kellő rugalmasság lenne. Kifejezett elvárás: a törvény ne elriasszon, hanem ösztönözzön a munkajog hatálya alá tartozó szerződés választására.

II. Az Mt. alapelvei, a szabályozás jellege, az általános rendelkezések

II.1. Új alapelvek, a különös védelmet élvezők

Az Mt. jelenleg is tartalmazza a munkajog egyes alapelveit, azonban hallgat arról a követelményről, amely azoknak a jogviszonyoknak a teljesítését jellemzi, ahol a teljesítés-meghatározás rendszerint egyoldalú. Ilyen tipikusan a munkajogviszony. Ebből következően az eddig ismert alapelvek között az új kódex tartalmazza a méltányosság alapelvét is. Az általános rendelkezések keretei között kap helyet a felek együttműködési köteletségének, valamint önrendelkezési joga tiszteletben tartásának szabályozása is. Az általános rendelkezéseket bővíteni kell a hatályos Mt-ben a tételes szabályok között meghatározott generális elvárásokkal (pl. aránytalan, indokolatlan sérelem okozásának kizárása a jogok gyakorlása során) – összhangban a méltányosság alapelvével.

II.2. A kollektív megállapodások szabályozási szerepe

A szabályozás jellegét illetően az új kódex a hatályos szabályozásnál jóval nagyobb szerepet szán a kollektív szerződésnek, a felek kollektív megállapodásának. A szabályozás célja, hogy megfelelő szinten megteremtse a kollektív szerződések regulatív funkciójának feltételeit. Ez a szabályozás rugalmasságának biztosítása mellett az egyes EU irányelvek racionális átvételének is elengedhetetlen követelménye. Ez azonban óhatatlanul megváltoztatja a kógens, a relatív diszpozitív és a kétoldalú eltérést engedő szabályok tartalmát és egymáshoz való arányát. Azt is meg kell vizsgálni, hogy a kollektív szerződésen kívül más kollektív megállapodás ne tartalmazhasson-e munkafeltételekre vonatkozó szabályt.

II.3. Új definíciók – a munkavállaló differenciált fogalma

Az Mt. azon túl, hogy statikus fogalmakat tartalmaz, bizonyos alapvető legaldefiníciókkal adós marad. Így például nem szabályozza a munkavállaló fogalmát. A törvény személyi hatályának pontos meghatározása ugyanis egyes munkajogi intézmények részleges kiterjesztését is jelentheti a munkavállaló jogállásához hasonló munkavégzőkre is. Az általános rendelkezések – jelesül a törvény személyi hatálya – keretei között kell utalni a munkavállaló fogalmának differenciált szabályozására is.

A munkajogviszony tartam-jogviszony, és a jogok gyakorlása, a köteleességek teljesítése számos eljárási cselekményt von maga után. Ennek megfelelően kell rögzíteni a munkajogilag releváns jognyilatkozatokat, azok általános érvényességtanát, továbbá az elévülés szabályait. A nyilatkozatok, illetve jognyilatkozatok szabályozása tekintetében indokolt összhangot teremteni az új Ptk. szabályaival.

III. A munkaviszony

III.1. A szerződés típusának megválasztása

Az új szabályozásnak is abból kell kiindulnia, hogy a munkavégzés alapjául szolgáló szerződés típusának megválasztása során a feleknek a rendeltetésszerű és a tisztességes joggyakorlás elvét szem előtt tartva kell eljárniuk. Ennek megfelelően változatlanul rendelkezni kell a munkaszerződés és az egyéb jogviszonyok elhatárolásának főbb szempontjairól, egyértelműen kimondva azt, hogy a munkavégzésre irányuló színlelt szerződés semmis; ha pedig az más szerződést leplez, a szerződést a leplezett szerződés alapján kell megítélni, amelynek adójogi és társadalombiztosítási jogi következményei is lesznek.

III.2. A munkaviszony és a munkaszerződés tartalmának meghatározása, a diszpozitivitás kérdése

Lényeges ugyanakkor, hogy a munkavégzésre irányuló szerződés megválasztása a felek akaratán is múlik. Ehhez viszont elengedhetetlen a munkaszerződésnek, és joghatásának, a munkajogviszonynak az egzakt meghatározása. A hatályos törvényben a szerződés szükséges tartalmi elemeinek a felsorolása ugyanis ezt nem pótolja. A munkaszerződés és a munkajogviszony lényegének a szabályozása egyben meghúzza a felek szerződési szabadságának a korlátait is. Mindazonáltal – erősítve a felek szerződéses szabadságát – indokolt kiegészíteni a munkaszerződés kötelező tartalmi elemeit azzal, hogy a bármelyik fél által lényegesnek minősített kérdésben való megállapodás is feltétele a munkaviszony létrejöttének. Ezzel kapcsolatban meg kell határozni, hogy mely szabályok tekintetében indokolt a diszpozitivitás – a tágabb hatályú kollektív szerződésben ezt általánossá lehet tenni –, a munkaszerződés vonatkozásában is tételes törvényi felhatalmazás szükséges az eltérés lehetőségéhez.

A törvénynek rendelkeznie kell arról is, hogy mely jogintézmények vonatkozásában nem érvényesülhet a diszpozitivitás. A diszpozitivitással kapcsolatban megjegyzendő, hogy a nem kívánatos visszaéléseket alapjaiban korlátozza, illetve ezeket kizárja az egyenlő bánásmód követelménye. Így például a díjazás mértékének meghatározásakor nem lehet a munkavállalóval kötött megállapodásra alapítva jogszerűen megkerülni az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér szabályának alkalmazását. A javasolt megoldás következtében a felek nem csupán a munkaviszonyra vonatkozó szabályban említett kérdésben rendelkezhetnek, hanem ezen túlmenően is, így például óvadék, bánatpénz kikötésére is jogszerűen sor kerülhet. Ugyanakkor a munkavállalók garanciális érdekeit védő intézmények (mint például a minimálbérre való jogosultság, a munkaidő maximális, a pihenőidő minimális mértéke) változatlanul érvényesülnek azáltal, hogy maga a törvény tiltja meg az említett szabályoktól való eltérést.

III.3. A kölcsönös együttműködési, tájékoztatási kötelezettség részletesebb szabályozása

A munkajogviszony létesítésével összefüggésben napjainkban az egyik legfontosabb intézmény a munkáltató tájékoztatási köteletségének a szabályozása, amelyről a hatályos

Mt. az európai követelményeknek megfelelően rendelkezik. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez is egy jognyilatkozat, amelynek hibás teljesítése, vagy a teljesítés elmaradása jogkövetkezményeket vonhat maga után. Ennek megfelelően indokolt a szabályozás pontosítása. Mindezzel kapcsolatban kiemelendő a felek kölcsönös együttműködési, tájékoztatási köteletségének a részletesebb szabályozása az egyes jogintézmények vonatkozásában.

III.4. A munkaszerződés kötelező módosulása

Mivel a munkaviszony a felek kölcsönös megegyezésével jön létre, szükségképpen annak módosítása is a felek közös megegyezésével lehetséges csak. A munkaerőpiacon különösen nehéz helyzetben lévő munkavállalók – így elsősorban a terhes, illetve kisgyermekes anyák – védelme érdekében indokolt e munkavállalók tekintetében a munkaszerződés munkáltató általi kötelező módosításának fenntartása, amely a terhes nő védelmét, illetve a kisgyermekes anya megfelelő munkabérhez való jogát biztosítja. A joggyakorlatban észlelhető bizonytalanság feloldása érdekében szükséges egyértelműen kimondani, hogy amennyiben jogszabály eltérést nem engedő rendelkezése módosul, ez a munkaszerződés megfelelő módosítását is eredményezi, a felek megállapodásától függetlenül.

III.5. A munkáltatói jogkör és átruházása

Az Mt. nem határozza meg a munkáltatói jogkör fogalmát és a munkáltatói jogkör gyakorlására jogosultak körét sem. A gazdasági társaságok tekintetében a munkáltatói jogokról a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezik. Ez eredményezi a kérdés Mt-beli alulszabályozottságát, amelyen szükséges változtatni. Indokolt az Mt-ben rendelkezni a munkáltatói jogkör átruházásáról, annak tartós, illetve eseti jellegéről. A szabályozásnak ki kell terjednie az átruházás írásbeliségére, az átruházott jogkör visszavonására.

III.6. Megszűnés, megszüntetés – az alulszabályozottság megszüntetése

A munkaviszony megszűnése és megszüntetése a hatályos Mt-ben alulszabályozott. A munka világában a jogviszony megszüntetésével kapcsolatban keletkezik a legtöbb konfliktus, a bírói gyakorlatban e területnek leginkább ellentmondásos döntések. A jelenlegi szabályozás tehát ma már nem felel meg sem a munkáltatóknak, sem a munkavállalóknak. A hatályos szabályozás a nagyvállalati modellt veszi alapul, amellyel szemben differenciált és rugalmas megoldásra van szükség. Bővíteni kell a munkaviszony megszüntetésének eddigi lehetőségeit. Így a foglalkozás ellehetetlenülése esetén lehessen a határozott idejű munkaviszonyt is rendes felmondással megszüntetni.

A foglalkoztatás rugalmasságát és biztonságát szolgálják azok a megoldások, amelyek a munkajogviszony megszüntetésekor már egy későbbi újrafoglalkoztatás lehetőségeit is magukban foglalják. Amennyiben ezek a technikák elfogadást nyernek, felül kell vizsgálni a munkajogviszony megszüntetésének valamennyi hatályos kondícióját.

III.7. Kismunkáltatók: felmondás indokolás nélkül – cserében kártérítésért

Az Mt. felmondási okokat és indokokat nem tartalmaz, azokra csak általánosságban utal. A felmondást megalapozó jogszerű okokat alapvetően a bírói gyakorlat munkálta ki. Ezek közül azonban a leggyakrabban hivatkozottak a kis létszámú munkáltatóknál nem alkalmazhatóak. Ilyen például: az átszervezés, a munkakör megszüntetése, a létszámleépítés, azaz a munkáltató működésével összefüggő okot a munkáltató nehezen tud megjelölni. Ezért indokolt annak vizsgálata, hogy a kis létszámú foglalkoztatók mentesüljenek a felmondás indokolásának kötelezettsége alól. Ennek ellentételezéseként a munkavállalót a munkaviszony időtartamához igazodó kártérítés illeti meg.

III.8. A szociálisan indokolt felmondás – a részvételi jogok erősítésével

Különösen a csoportos létszámcsökkentés során a munkavállalói védelem erősödését jelenti a szociálisan indokolt munkáltatói felmondás követelményének bevezetése. Ilyen esetben az érintett munkavállalókat szociális körülményeikre is figyelemmel kell kiválasztani. A szociális körülmény fogalma kimerítő jelleggel nem definiálható, ide sorolható különösen a szolgálati idő, az életkor, az eltartási kötelezettség, az anyagi helyzet. A szociális indokoltság és a szociális körülmények fogalma a munkavállaló helyzetét befolyásoló valamennyi feltétel együttes értékelésével állapítható meg, a jogalkotás csak általános szinten képes az életviszonyokról rendelkezni, az egyes esetek megítélését a bírósági gyakorlat vagy a helyi viszonyokhoz megfelelően igazodó kollektív szerződés rendelkezése segítheti elő. A szociális körülmények vizsgálatakor meg kell fogalmazni azokat a korlátokat, amelyek a munkavállaló személyiségi jogait, magánszféráját védik. A szociális körülmények szempontja a rendes felmondásnál akkor lenne figyelmen kívül hagyható, ha mindezt a munkaerő kiegyensúlyozott összetételének biztosítása megkívánja.

A szociálisan indokolt felmondás érvényesüléséhez szükséges, hogy a működési körbe tartozó indokon alapuló rendes felmondást megelőzően a munkáltató köteles konzultálni az üzemi tanáccsal – ennek hiányában a munkavállalók képviselőivel –, különös figyelemmel az elbocsátás körülményeire és az érintett munkavállalók kiválasztásának szempontjaira. A konzultáció elmulasztása esetén a rendes felmondás semmis. Az üzemi tanács kifogásai a rendes felmondás érvényességét nem érintik. Az esetleges kifogásnak jogkövetkezménye nincs azon kívül, hogy a munkaviszony megszüntetése jogellenességének megállapítására benyújtott kereset elbírálása során összehasonlítható a munkavállaló szociális helyzete azokéval, amelyekben az üzemi tanács nem tett a rendes felmondással kapcsolatos kifogást. A javasolt szabályozás hangsúlyosan erősíti a munkavállalók választott képviselőinek részvételi jogait – s ezzel felelősségét is – a munkáltató vezetésében.

III.9. Megszüntetés – hatékonyabb munkavállalói védelem az irreális munkáltatói terhek megszüntetésével

A munkajogviszony megszüntetése során a hatályos szabályozásban foglaltaknál hatékonyabban kell érvényre juttatni a munkavállaló védelmét (pl. a felmondás előtti meg-

hallgatás, különlegesen indokolt esetek pontosítása), ugyanakkor egyes túlzó intézmények megszüntetése indokolt, különösen a felmondási tilalmak megszegése jogkövetkezményeinek szabályozása tekintetében. A munkavállaló védelmének kiemelt jelentősége mellett indokolt elkerülni azokat a megoldásokat, amelyek a munkáltatót irreálisan magas összegek kifizetésére kényszerítik. Ennek megfelelően indokolt a felmondási idő, a végkielégítés újragondolása, valamint a munkajogviszony jogellenes megszüntetése jogkövetkezményeinek teljes átdolgozása, különösen a munkáltatói jogsértéshez igazodó, arányos jogkövetkezmények meghatározására.

III.10. A munkavégzés szabályai – korrekciók és profiltisztítás

A hatályos Mt. munkavégzésre vonatkozó szabályai néhány érdemi módosítástól eltekintve inkább kisebb korrekcióra szorulnak. Lényeges ebben a körben áttekinteni a munkaszerződéstől eltérő, a munkáltató egyoldalú döntésén alapuló foglalkoztatás feltételeit, és annak rendszerbeli elhelyezését. A munkavégzés szabályai közül mindazokat a rendelkezéseket el kell hagyni, amelyek alapvetően a felek kollektív vagy egyéni megállapodásai közé tartoznak. Át kell gondolni a törvénynek a tanulmányi szerződésre vonatkozó rendelkezéseit is, amelynek számos eleme a gyakorlatban nem tartható. Végezetül pontosításra szorul a kollektív szerződés alapján a munkaviszonyból eredő kötelezettség vétkes megszegése miatt megállapítható joghátrányok szabályozás, különös tekintettel a hatályos normaszöveg és a bírói gyakorlat között meglévő ellentmondás feloldása miatt.

III.11. Munka- és pihenőidő – rugalmasabb garanciákkal

Az új Mt. szempontjából a munka- és pihenőidőre vonatkozó fejezetének tekintetében vetődik fel legélesebben a kérdés: a szociális védelmi funkcióra vagy a rugalmasságra, a gazdasági versenyképességre kerüljön-e inkább a hangsúly. Nemzetközi tapasztalatok alapján állítható, hogy a munkaidőre vonatkozó szabályoknak a jelenleginél nagyobb rugalmasságot kell biztosítaniuk. Ezt nem feltétlenül a törvényi szabályozás lazításával lehet csak elérni, hanem kollektív szerződésekkel, illetve pontosan meghatározott korlátok között munkaszerződéses megállapodásokkal. A munkaidő és a pihenőidő szabályozásánál a rugalmasság preferálása mellett tekintettel kell lenni arra, hogy a biztonság és a pihenéshez való jog ne sérüljön.

III.12. Differenciált munkaidő-szabályozás – fogalmi tisztázás az atipikus foglalkoztatáshoz

Fel kell adni azt a jelenleg túl szigorúan érvényesülő elvet, mely szerint a rugalmasabb szabályozás csak kollektív szerződésben biztosítható. Ez nincs összhangban a mai magyar munkaügyi valósággal: számos munkáltató van, amelyik jelenleg és a jövőben sem fog kollektív megállapodás hatálya alá tartozni és ez nem az ő szándékán múlik. Ráadásul egy ilyen jellegű szabályozás éppen a kisebb, költségérzékenyebb munkáltatókkal szemben hozza előnyösebb helyzetbe a nagy, tőkeerős munkáltatókat. Lehetséges, hogy itt a mun-

káltató mérete alapján differenciáltabb szabályozás jöjjön létre. Megfontolásra érdemes az is, hogy a munkáltató – más országok gyakorlatához hasonlóan – bizonyos esetekben valamely munkaügyi hatóság (munkaügyi központ) engedélye alapján térhessen el az általános szabályoktól. Természetesen ennek feltételeit a törvényben ki kell dolgozni.

A munkaidő szabályozása nem csupán a munkarend megállapításának módja és annak tartalma szempontjából lényeges, hanem összefüggésben áll több atipikus foglalkoztatási módszerrel (*job sharing, job pairing*). Ezeknek a módszereknek a hazai alkalmazása azonban nem képzelhető el jogi szabályozás nélkül, ami nélkülözhetetlenné teszi a munkaidővel kapcsolatos egyes fogalmak pontosítását.

III.13. A munka díjazása – részleges változtatás és fogalmi tisztázás

A munka díjazása fejezet ugyan nem szorul radikális átdolgozásra, azonban egyes lényeges elemeinek megváltoztatása feltétlenül szükséges. E fejezet tekintetében is alapvető a kollektív szerződés vonatkozásában érvényesülő diszpozitivitás biztosítása, megfelelő garanciákkal. Mind a munkavállalókat, mind a munkáltatókat alapvetően érintő probléma az átlagkereset, illetve távolléti díj számításának bonyolult kettőssége. E megoldás megkérdőjelezhető. Át kell gondolni a teljesítménykövetelmény megállapításának szabályozását, különös tekintettel annak kiigazítására vonatkozó rendelkezésekre.

A munkadíjazás szabályozását illetően fontos a munkabér jogi fogalmának általános meghatározása az Mt-ben, továbbá a jelenleginél kifejtőbben kell rendezni az ún. szociális juttatásokkal kapcsolatos szabályokat, illetőleg a munkavégzéssel kapcsolatos munkavállalói költségek megtérítésének feltételeit.

III.14. Kárfelelősség

A kárfelelősség szabályai a hatályos Mt-ben hosszú ideje változatlanok, miközben a tulajdonviszonyok alapvetően megváltoztak. Ezért a munkavállalói kárfelelősség körében, a gondatlan magatartással okozott kár jelenlegi törvényi korlátozása nem tartható fenn. Figyelemmel a bírói gyakorlatra, megfontolandó az új Mt-ben tételes szabályban a munkavállaló ún. megelőzési kötelezettségének előírása. Szükséges továbbá a bírói gyakorlat által indokolatlanul kiterjesztett „munkáltatói működési kör” fogalmának újragondolása.

III.15. Atipikus munkaviszonyok – széleskörű diszpozitivitás

Az ún. atipikus munkajogviszonyok sorsa a magyar munkajogban sajátos: a tételes jogi szabályozás rendszerint jóval megelőzte-megelőzi a szóban lévő jogintézményekkel kapcsolatos gyakorlati igényeket. E jogviszonyok szabályozásának európai tapasztalatai ugyanakkor arra utalnak, hogy más államokban éppen fordított folyamat játszódott le: a munka világának szereplői megállapodásaikkal olyan szerződéses konstrukciókat alakítottak ki, amelyek utóbb – garanciális köz- vagy magánérdekből – részesültek (részleges) tételes jogi szabályozásban. Ebből következően az atipikus munkajogviszonyokra vonat-

kozó szabályozási igény alapvetően összefügg a munkaviszonyra vonatkozó szabályozás természetével. Kétségtelen igény, hogy a rugalmas gazdálkodás és foglalkoztatás érdekében szükség van az atipikus foglalkoztatási formák terjedésének elősegítésére. Ennek azonban kézenfekvő módja a felek megállapodásai korlátainak lebontása. Ez egyrészt a kollektív szerződéssel szemben diszpozitív szabályozással érhető el. Másrészt elősegítheti az atipikus jogi kapcsolatok kialakulását a munkaszerződéssel szembeni szabályozás természetének újragondolása. E tekintetben irányadó lehet az (a fentebb már rögzített) szemlélet, amely szerint ugyan a munkáltató és a munkavállaló megállapodásaival szemben a jogszabály és a kollektív szerződés változatlanul – általános jelleggel – relatív diszpozitív szemléletű, ám minden olyan esetben, ahol ez ellen nem szól elemi jogpolitikai indok, meg kell engedni a diszpozitív szabályozás kialakításának lehetőségét is.

III.16. Vezetők – a bizalmi beosztást betöltők

A vezető állású munkavállalókra vonatkozó eltérő szabályozást indokolt fenntartani azzal, hogy felelősségüket és a rájuk vonatkozó összeférhetetlenség intézményét indokolt szigorúbban szabályozni. A vezetők, illetve a munkájukat többnyire utasítás alapján elvégző beosztott munkavállalók között megjelent egy olyan munkavállalói réteg, amelyhez tartozók általában magasan kvalifikált munkát végeznek, a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő pozíciót töltenek be, így szükségképpen bizalmi jellegű munkát látnak el, tipikusan kiemelkedő díjazás mellett. E munkavállalói réteg sajátos helyzetét a jelenlegi szabályozás nem megfelelően kezeli, ugyanis egyfelől feleslegesen biztosítja számukra a hozzájuk képest a munkaerőpiacon jóval hátrányosabb munkavállalói réteg számára fennálló munkajogi (pl. felmondási) védelmet, másfelől felelősségüket az általános szinten, tehát korlátozott mértékben állapítja meg. E munkavállalók munkajogi helyzetét a vezető állású munkavállalókhoz indokolt közelíteni. Ugyanakkor a törvény e munkavállalói kört egzakt módon természetszerűleg nem képes meghatározni, ezért arra kell lehetőséget adni a feleknek, hogy a munkaszerződésben a vezető állásúakra vonatkozó szabályok – részben vagy egészben történő – alkalmazását írassák elő. A törvény ezt annyiban korlátozná, hogy feltételként szabná meg, miszerint ilyen munkaszerződéses kikötés csak a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű munkakört betöltő munkavállaló tekintetében alkalmazható, s bizonyos – előzetes elgondolások szerint a mindenkori minimálbér tízszeresét elérő – személyi alaphár megfizetéséhez kötné a rugalmasabb, ezért kisebb védelmet biztosító szabályok alkalmazását.

IV. A munkaügyi kapcsolatok (a kollektív munkajog)

IV.1. Üzemi tanács és szakszervezetek – a szerep zavar feloldása a szabályozásban

A kollektív munkajog legfontosabb problémája e jogterület kettősségének fenntartása vagy elvetése. Azokban az országokban, ahol a kollektív munkajog intézményes duális szerkezete valósult meg, a működés feltételei eltérőek a hazai feltételrendszerhez képest. Míg pl. Németországban a szakszervezetek és a kollektív szerződések a munkáltató feletti

szinten fejtik ki hatásukat, addig az üzemi tanácsok és az üzemi megállapodások a munkáltatónál befolyásolják annak döntéseit. A funkcionális zavarok elkerülését a részletes jogi szabályozás biztosítja.

Mára egyértelművé vált, hogy az üzemi tanácsi és a szakszervezeti jogok Mt-beli szabályozása kudarcot vallott. Már az eredeti szabályozással kapcsolatban is sok probléma volt tapasztalható, elsősorban a következetes szétválasztás és a valóban érdemi részvételi jogok hiánya miatt. A későbbi „lopakodó szabályozás” miatt mind inkább keveredtek az üzemi tanácsi és szakszervezeti hatáskörök. A minden elvi alapot nélkülöző szabályozásmódosítások mára olyan egyveleget alakítottak ki, amelyben az eligazodás mind nehezebb. A jelenlegi helyzet alapvetően nem a munkáltatók és a munkavállalók párbeszédét segíti elő, hanem sokkal inkább a viták elmélyítésére alkalmas.

Amennyiben fennmarad a kollektív munkajog kettőssége, indokolt átgondolni mind a szakszervezeti jogok, mind az üzemi tanács jogkörének a szabályozását. Kérdéses, hogy szükséges-e fenntartani a szakszervezetek részvételi jogait. Ezzel összefüggésben felül kell vizsgálni az üzemi tanács részvételi jogkörében rejlő differenciáltabb lehetőségeket, különös tekintettel az üzemi megállapodásokra. Amennyiben a kollektív munkajog duális rendszere megszűnik, a jogi szabályozásnak a jelenleginél hatékonyabban kell biztosítani a munkáltatót terhelő tárgyalási köteleességet, de ennél tovább a jogalkotás nem mehet.

IV.2. Kollektív szerződés – szabályozási hatáskör, szerződéskötési- és csatlakozási jogosultság

A kollektív szerződés intézményének szabályozását összhangba kell hozni az Mt. 13. §-ának tervezett módosításával, rögzíteni kell, hogy kollektív szerződés a munkaviszonnyal kapcsolatos minden kérdést szabályozhat. Indokolt a kollektív szerződés dogmatikai alapjainak részletesebb kimunkálása, pl. az érvénytelenség, a jogellenesség és ezek jogkövetkezményei tekintetében. A jelenlegitől eltérően kell a szerződéskötési jogosultságot szabályozni. Ma már semmiképp sem indokolt, hogy az üzemi tanácsi választásokhoz kösse a törvény a szakszervezet szerződéskötésének jogát. A kollektív szerződéskötési képesség meghatározása tekintetében megfontolandó a nemzetközi gyakorlat alapulvétele. Részletesebb szabályozásra csak akkor lenne szükség, ha több szakszervezet van jelen az adott munkáltatónál, és közöttük vita van. Figyelemmel kell lennie a szabályozásnak az erőviszonyok változására, pontosabban ennek lehetséges következményeire is. A jelenleginél pontosabb szabályozás kell a több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződés megkötése tekintetében. Megfontolandó, hogy legyen lehetősége a munkáltatónak – természetesen törvényi feltételek mellett – valamely kollektív szerződéshez való csatlakozásra.

IV.3. A hatály, értelmezési viták, állami kontroll és a kollektív szerződésen kívüli megállapodás

Indokolt fenntartani azt az elvet, hogy valamennyi, a munkáltatóval munkajogviszonyban álló munkavállalóra kiterjed a kollektív szerződés hatálya. Szabályozni kellene

a kollektív szerződés értelmezésével kapcsolatos jogviták általánostól eltérő eljárási szabályait. E tekintetben indokolt, hogy a felek akár közvetítőt (döntőbíró), akár bíróságot is igénybe vehessenek. Ebben a körben biztosítani kellene a kollektív szerződések állami törvényességi kontrollját, viszont semmiképpen sem közigazgatási hatóság, hanem csak bíróság járhatna el. Nem kizárt azonban, hogy hatósági kezdeményezésre járjon el az igazságszolgáltatás.

Ki kell dolgozni a munkáltató és a szakszervezetek kollektív szerződésen kívüli megállapodásának lehetőségével kapcsolatos szabályozást, így különösen a bérmegállapodások jogi természetét, hatását az egyéni jogviszonyokra. Fontos emellett a kollektív szerződésben nem részes szakszervezet és munkáltató megállapodási lehetőségének a rendezése is.

V. A munkaügyi konfliktusok feloldása

A kollektív érdekkonfliktusok jelenlegi szabályozása teljes újraszabályozást igényel, különösen megfontolandó a kötelező döntőbíráskodás fenntartása.

A munkaügyi jogvita fogalma, elbírálásának rendje hosszú évtizedek óta kialakult, így ezen a rendszeren lényegi változtatás nem indokolt. Ugyanakkor a jogalkotástól független tény: a munkaügyi bíróságok eljárása lassú, s többnyire a Polgári Perrendtartás garanciális szabályaiból eredően, esetenként nehézkes. Ezért indokolt a munkaügyi jogviták alternatív elbírálásának lehetőségét is biztosítani, az alábbiak szerint:

- a választott bíráskodás lehetőségének biztosítása;
- a közvetítés (2002. évi LV. törvény) jogintézményének alkalmazása;
- a független munkaügyi vizsgálat keretében érvényesíthető munkavállalói kifogás intézményének bevezetése.

VI. A független munkaügyi auditálás intézménye

VI.1. A munkaügyi „könyvvizsgáló” – nem a hatósági kontroll alternatívája

A munkajogi szabályozás – elsősorban a kötelező rendelkezések révén – alapvető munkavállalói érdekeket véd, így e szabályok megtartása, tehát a foglalkoztatás jogszerűsége alapvető társadalmi érdek. Számos vizsgálat, és a mindennapi tapasztalat is igazolja, hogy a gyakorlatban a szabályok megsértése ugyanakkor tömeges. Ez az állítás akkor is igaz, ha az utóbbi években a hatósági munkaügyi ellenőrzés színvonala és hatékonysága vitathatatlanul és érzékelhetően javult. Egy olyan hatósági ellenőrzési rendszer kiépítése, amely folyamatosan és valamennyi munkáltatót érintően reális esélyként biztosítja a szabályszegések szankcionálását, finanszírozhatatlan.

Ezért indokolt egy olyan, a gazdasági társaságok egyes formáinál kötelezően alkalmazandó könyvvizsgálói intézményhez hasonló, független munkaügyi vizsgálat bevezetése,

amely folyamatosan és a munkáltatók jelentős részénél vizsgálat tárgyává teszi a munkajogi szabályok megtartását. Nem célja a javaslatnak bármiféle összhang megteremtése a hatósági és a belső ellenőrzés között, tudniillik éppen a kettő éles különválasztása a cél. A javasolt megoldás semmiben nem befolyásolja, főként nem korlátozza a hatósági ellenőrzést. Példaként említhető, önmagában attól, hogy a cégek egy meghatározott és jelentős részénél könyvvizsgáló működik, az APEH működése, feladat- és hatásköre semmit nem változik.

VI.2. Ki lehet auditor – képesítési és felelősségi kérdések

E munkaügyi vizsgálat a munkáltatóval megbízási jogviszonyban álló, megfelelő jogi képzettséggel rendelkező természetes, illetve ilyen személyt foglalkoztató jogi személy látná el, akinek jogosítványait a munkaügyi felügyelőjéhez közelítve szükséges meghatározni. A megbízási keretében az ellenőrzést ellátó személy nem utasítható, ugyanakkor – részben e jogi konstrukcióból is következően – tevékenységéért adott esetben kártérítési felelősséggel is tartozik. A megbízási konstrukcióból következik az is, hogy a vizsgálatot elvégző költségeit a munkáltató fedezi.

VI. 3. A munkáltató és az auditor kapcsolata – a szabálytalanságok korrekciója

A munkáltató számára azért lehet „kifizetődő” a független munkaügyi vizsgálat, mert az ennek keretében feltárt és korrigált szabálytalanságok miatt hatósági ellenőrzés keretében a munkáltató nem bírságható.

A munkaügyi auditort megillető jogosítványok meghatározása mellett indokolt rendezni azt a folyamatot is, amely a munkaügyi auditor és a munkáltató meghatározott szervei között a vizsgálat lefolytatása, illetve eredményének hasznosítása érdekében zajlik. Az erre irányuló szabályozásnak azt kell biztosítania, hogy a munkaügyi auditor jelzését a munkáltató érdemben, a szabálytalanság mielőbbi korrigálása érdekében vizsgálja, illetve az auditortól eltérő álláspontját kellően indokolja.

VI.4. Munkavállalói kifogás az auditorhoz – az alternatív jogvitarendezés eszköze

A független munkaügyi vizsgálat keretében, de azon részben túlmutatva, indokolt lehet a munkavállalói kifogás intézményének bevezetése is. Ennek lényege: a munkaügyi auditor az egyes munkavállaló (munkavállalói csoport) hozzá benyújtott, a foglalkoztatás jogszerűségét panaszoló kifogást köteles megvizsgálni, s adott esetben azt oly módon rendezni, hogy a munkáltató számára a kifogást benyújtó személye ne legyen azonosítható. A munkavállalói kifogás alapján – amennyiben azt megalapozottnak tartja – az auditor úgy jár el, mint az általa feltárt szabálytalanság esetén. A munkavállalói kifogás így egyfajta alternatív munkaügyi jogvitát rendező intézményként is funkcionálhat.