

# TANULMÁNYOK

Kiss György

## A magyar munkajog megújulásának esélye az Európai Unió munkaügyi politikájának tükrében

### Bevezető

A IV. Magyar Munkajogi Konferencia<sup>1</sup> témája „A munkaerő ára” címmel, a munka díjazása volt. Az egyik előadó – meglehetősen baljós képet festve a munkajog állapotáról – annak a véleményének adott hangot, hogy a jelenlegi szabályozást befolyásoló folyamatokra, érdekekre történő jogalkotói reagálás változása nélkül „a munkajog a jövőben jelentéktelen jogággá válik”.<sup>2</sup> Annak ellenére, hogy az előadás – minden érdekessége mellett – kissé programszerűnek tűnt, az idézett álláspont nem nélkülöz minden alapot.

Az utóbbi mintegy két évtized európai munkajogi fejlődésére egy jól megfigyelhető érdekmegeosztottság jellemző, amely a sokat hangoztatott *flexicurity* ideájában öltött testet.<sup>3</sup> Ez a kettősség a hetvenes években kezdődött, amikor a Párizsi Csúcstalálkozót (1972) követően elfogadták az első Szociális Akcióprogramot (1974).<sup>4</sup> Az ezt követő közösségi munkajogi jogalkotásra erősen rányomta bélyegét a munkavállalók védelme, talán úgy is fogalmazhatunk, hogy a Közösség munkajoga – saját lehetőségeit kihasználva – igyekezett a munkavállalókra a lehető legkevesebb piaci kockázatot hárítani. Úgy tűnt, hogy ez a folyamat – némi feszültségek árán – sikeresnek bizonyul, de elsősorban a munkaidő meg-

---

<sup>1</sup> IV. Magyar Munkajogi Konferencia – A munkaerő ára – Visegrád, 2007 október 16 – 18.

<sup>2</sup> Rolek Ferenc: A munkabér meghatározásának problémái – vállalati tapasztalatok (előadás). Az előadó a munkabér szabályozásának egyes problémáit a munkaadó szemszögéből vizsgálta.

<sup>3</sup> Az Európai Unió szintjén lásd legújabbban az ún. Spidla-jelentést. EC (European Commission) (2006) “Vladimír Špidla, Member of the European Commission responsible for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Informal Ministerial Meeting: “Flexicurity”, Informal Ministerial Meeting: “Flexicurity”, Villach (Austria), 20 January 2006”. Lásd még erről Kress, Ulrike: Von Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 3/1998, 488 – 505.; Rieble, Volker: *Arbeitsmarkt und Wettbewerb*, Berlin, Springer, 1996, Esping-Andersen, Gosta – Regini, Marino (eds.): *Why deregulate labour market*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>4</sup> E programnak három fő prioritása volt, a foglalkoztatási szint emelése, a munka- és életkörülmények javítása, valamint az addig nem alkalmazott szociális párbeszéd a Közösség gazdasági és szociális döntéseinek meghozatalában. Gyulavári Tamás – Könczei György. *Európai szociális jog*, Budapest, 2000, Osiris, 35 – 37.

szervezésének egyes kérdéseit szabályozó irányelv felszínre hozta az addig a mélyben lapangó ellentéteket.<sup>5</sup>

Ebben az időszakban a Közösség munkajogával egyező tartalommal alakult az egyes tagállamok munkajogi, illetve foglalkoztatási politikája. A német jogfejlődést illetően találó *Gamillscheg* megállapítása, aki szerint a II. világháborút követő időszakban az a folyamat folytatódott, amely 1933-ban megszakadt.<sup>6</sup> A német munkajognak a 70-es évek végére kialakított stabilitását azonban nem csupán a munkavállalót védő számos törvény jelentette, hanem az individuális és a kollektív munkajog szoros összetartozása, mondhatni korrelatív kapcsolata. Túlzás nélkül állítható, hogy a német munkajogi rendszer számára a Közösség védelmi-munkajogi politikájának implementációja a 70-es években különösebben nem okozott nehézséget. A francia munkajog stabilizációs fejlődésében a II. világháborút követő liberális gazdaságpolitikai korszaknak – témánk szempontjából – kiemelkedően fontos állomása volt az 1968. évi reform. Bizonyos szociális-stabilizációs előzmények után,<sup>7</sup> 1968-ban kialakult a szakszervezetei jogok vállalkozáson (munkahelyen) belüli gyakorlásának jogi szabályozása, amely többek között a munkajog-viszony felmondással történő megszüntetésének rendje miatt is lényeges. A 80-as évek elején az *Auroux*-törvények koncepciója az volt, hogy a munkavállalókat a vállalkozás polgáraivá tegye (*faire de travailleurs de citoyens dans l'entreprise*).<sup>8</sup> Sajátosan alakult az angol munkajog viszonylagos stabilizációja, mind időben, mind tartalmában. A 70-es évek elején a kollektív munkajog némileg ellentmondásos átalakítását<sup>9</sup> követő időszakot többben a *failed revolution* korszakaként említik.<sup>10</sup> Ennek okaként elsősorban a szakszervezetek és a kormány közötti nagyfokú polarizációt jelölik meg. Ezt követte az 1974-es munkáspárti győzelem, amely kétségtelenül, mintegy jelzés volt egy új munkajogi politika felé. Ezt az időszakot többben a „*Social Contract*” korának nevezték.<sup>11</sup> Az angol munkajogi jogalkotás vázolt aktív korszaka után következett Margaret Thatcher kormányzása

<sup>5</sup> Az irányelv megalkotásának ideje 1993, amelyet azért érdemes kiemelni, mert ekkorra egyre erőtejesebben éreztették hatásukat az Európán kívüli foglalkoztatási és munkajogi tendenciák. Lásd ezzel összefüggésben: Prescott C. Edward: Why do Americans work so much more than Europeans? *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 28. No. 1., 2 – 13.

<sup>6</sup> Gamillscheg, Franz: *Arbeitsrecht I*, München, C. H. Beck, 2000, 15. A munkajog stabilizációjában kiemelkedő szerepe volt a szabályozórendszer alkotmányos megalapozásának, nevezetesen annak, hogy a nagyobb intézményeket az egyes alapjogokhoz kötötték. Jó példája volt ennek az 1969-ben megalkotott felmondásvédelmi törvény (*Kündigungsschutzgesetz*), amelynek azonban igazi erejét a kollektív munkajog egyik sajátosságos intézménye, nevezetesen az 1952-ben megalkotott, majd először 1972-ben módosított üzemi alkotmányról szóló törvény adta (*Betriebsverfassungsgesetz*).

<sup>7</sup> Lásd 1963-ból a Nemzeti Foglalkoztatási Alapról szóló törvényt (*Fonds national de l'emploi*), 1968-ból a kisgyermekes anyák védelmében meghozott jogszabályokat stb.

<sup>8</sup> Auroux, Jean: *Les droits nouveaux de travailleurs. Rapport au Président de la République et au Premier ministre*, Paris, 1981, La Documentation française; Couturier, Gérard: *Droit du Travail*, Paris, 1990 – 1996, Presses Univ. de France; Duquesne, 1993.

<sup>9</sup> Lásd a Donovan jelentést, valamint az 1971. évi Industrial Relations Act tartalmát. Royal Commission of Trade Unions and Employers' Associations 1965 – 1968, London, Her Majesty's Stationery Office, 1969

<sup>10</sup> Davies, Paul – Freedland Mark: *Labour Legislation and public policy*, Oxford, 1993, Clarendon Press, 355.

<sup>11</sup> Davies, Paul – Freedland, Mark, 1993, 355. Davies szerint ez a minősítés félrevezető. Mint ahogyan kifejti ez a „szerződés” egyszerre volt több és kevesebb, mint egy új munkajog kialakítása egy új jövedelempolitikára is való tekintettel.

(1979 – 1990), amely a modern munkajog sorsának alakulása szempontjából is önálló fejezetet jelentett.<sup>12</sup> A Thatcher nevével fémjelzett időszaknak meghatározó sajátossága volt a szakszervezetek hatalmának csökkentése, ugyanakkor a kollektív kapcsolatok erősítése a felek önfelelősségére alapozva (*working with the grain* stratégiája). Mivel ez nem mindenben egyezett az adott időszak közösségi munkajogi politikájával, Nagy-Britannia és a Közösség nem egy esetben került konfliktusba egymással.

## I. Kiábrándulás a munkajog által nyújtott lehetőségekből, a változás makroszintű és mikroszintű okai

A munkajog stabilizációja, konszolidációja egy jól leírható munkajogi modellt vett alapul. A hagyományos munkajog védelme, erősítése – mind a Közösség, mind az egyes tagállamok részéről – csak addig volt tartható, amíg ennek a jogi konstrukciónak a gazdasági, szociális bázisa nem változott. A „menekülés a munkajogból” kifejezéssel illetett folyamat nem csupán a megváltozott körülményekre hívta fel a figyelmet, hanem megpróbált új jogi konstrukciók irányába fordulni. Ez törekvés a munkajog lassú reagálása, illetve ellenállása miatt óhatatlanul munkajogon kívüli relációk felé irányította az érintett munkavállalókat és munkáltatókat.

Több tünet arra utalt, hogy a hagyományos munkajogi dogmatika és szabályozási koncepció zavarokkal küzd.<sup>13</sup> Firley elemzése szerint az első jel a 80-as évek elején mutatkozott, nevezetesen egyre nagyobb számban jelentek meg addig ismeretlen új foglalkoztatási, illetve munkavállalási módszerek. A második szignifikáns tünet a munkavállalókhoz hasonló jogállású munkát vállalkozók megjelenése volt. A harmadik jelenség a külföldi önszerveződő és öngazgató munkavállalói közösségek megjelenésében öltött testet, amelyeknek megnyugtató jogi szabályozása mai napig nincs, és szintén a minősítési viták keretében áll. A negyedik folyamat során olyan atipikus foglalkoztatási módszerek jelentek meg, amelyeket maga az állam támogatott. Az ötödik szimptóma a valódi vállalkozások alapítása a komolyabb infrastrukturális beruházásokat nem igénylő területeken, a hatodik az ún. informális szektor felerősödése. A hetedik folyamat egyértelműen az árnyékgazdaság megjelenése, azaz a gazdaságilag függő, jogilag önálló munkát vállalkozók rétegének kialakulása. Végezetül ismét egy rendkívül figyelemreméltó folyamat erősödött fel, nevezetesen menekülés a képzésekbe.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Lásd erről többek között Blanchflower, G. David – Freeman, Richard: Did the Thatcher reforms change British labour market performance? [in Barrell, Ray (ed.): The UK labour market, Cambridge, Cambridge University Press, 1993], 51 – 92.

<sup>13</sup> Összefoglaló elemzést lásd Firley, Klaus: Flucht aus dem Arbeitsrecht, *Das Recht der Arbeit*, 1987/4 – 5, 271 – 289; 411 – 422.

<sup>14</sup> E folyamatokkal összefüggésben kiemelendő, hogy egyesek önmagukban mind az egyén, mind egy szűkebb közösség számára akár pozitívan is értékelhetők, azonban összességükben arra utalnak, hogy az addig kialakított munkajog-politikai rendszer megbillent. A gyakorlati alkalmazás során ugyanis könnyen kiderülhet, hogy az állam által támogatott és rugalmasnak nevezett módszerek könnyen, mint költséges parkoló-pályák működnek, míg a képzések közül nem egy, csupán a munkaerőpiac „beállását” tükrözi.

A változás meghatározó okai kétségtelenül makroökonómiai tényezőkben keresendők. Az energiahordozók árának drasztikus emelkedése – korai vagy késői reagálással – restriktív, a korábbihoz képest megszorító államháztartási politikát tett szükségessé.<sup>15</sup> Ez egyben hatott a gazdasági fellendülés és a munkajogi stabilizáció idején megemelkedett munkabérekre, amennyiben azok hosszabb ideig stagnáltak, illetve relatíve növekedtek közterhei. Mindehhez jött a technológiák változása, melynek üteme egyre gyorsult, különösen az informatika és a kommunikáció területén, ugyanakkor különösen a munkaidővel összefüggő stabilizációs szabályok éppen ebben az időszakban kezdték hatásukat kifejteni. Mivel az új technológiák telepítése nem egy esetben rendkívül költséges volt, és rentabilitásuk biztosítása a vállalkozó/munkáltató egyik alapvető törekvésévé vált, a munkaidő szabályozása és a hatékonyságra való törekvés nem egyszer feszültséget okozott.

Az óhatatlanul emelkedő számú munkanélküliek döntő többsége magától értetődően a hagyományos munkajogviszonyból kikerülőkből töltődött fel. A munkanélküliek egy része megpróbált az egyes atipikus munkavállalási módok közül választani, vagy felszívta a szürkegazdaság. Az új típusú foglalkoztatási módszerek egyidejű megjelenése óhatatlanul alternatívát jelentett a hagyományos munkajogviszonnyal és munkaerőpiaccal szemben. A jogi szabályozás azonban kellő időben képtelen volt, illetve nem akart reagálni a változásokra, sőt azt sugallta, hogy a hagyományos munkaerő-piaci megoldások a jók, és az új típusú foglalkoztatás a rossz.<sup>16</sup>

A változások a foglalkoztatás, illetve a munkavállalás mikrokörnyezetére is hatottak. Ennek egyik szembeötlő vonása volt „az egy munkáltató – egy munkavállaló” modell relativizálódása. A munkahelyek egyre nagyobb része volt nem standardizált, fluktuációra építő, vagy legalábbis azt tudomásul vevő és az egyéni munkavégzésre apelláló kockázati társaság. Ez a fajta munkáltatói átalakulás egy ún. alulfoglalkoztatottságra épített.<sup>17</sup>

## II. A változások következményei

A változások következményeképpen a hagyományos munkajogi struktúra egészének bomlása kezdődött meg. A kollektívan szervezett munkavállalói réteg kialakulásának ugyanis alapvető feltétele a tipikus, hagyományos munkajogviszony. Ez egyben a társadalmi stabilitás egyik alappillére, amelyben minden szereplőnek – állam, munkáltató, szakszervezet – megvan a maga jól meghatározott szerepe. Ez jelenti a szociális intézkedések és egyben az adórendszer stabilitását is. Az individuális munkajogviszonyok jelentőségének csökkenésével, az ún. „külső” munkavállalói réteg megjelenésével nemcsak a belső és a külső munkavállalók közötti harc indult meg<sup>18</sup>, nem pusztán súlyos, addig is-

<sup>15</sup> Zachert, Ulrich: Die Zerstörung des Normalarbeitsverhältnisses? AuR, 1988/5, 132.; Fink, Marcel: Atypische Beschäftigung und deren politische Steuerung im internationalen Vergleich, ÖZP, 2000/4, 402 – 403.

<sup>16</sup> Firley, Klaus, 1987, 278.

<sup>17</sup> Firley, Klaus, 1987, 281.

<sup>18</sup> Plander, Harro: *Flucht aus dem Normalarbeitsverhältnis: An den Betriebs- und Personalräten Vorbei?* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1990, 81 – 88.

meretlen diszkriminációs problémák merültek fel, hanem megváltozott a kollektív munkajog intézményrendszerének a háttere is.

Ami az ún. tarifális-koalíciós rendszert illetően kérdésessé vált, hogy munkavállalói, érdekvédelmi, érdekképviselői szervezeteknek lehet-e minősíteni pl. az önfoglalkoztatók szervezeteit? Hasonló problémával kellett szembenézni a munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállalók szervezeteivel kapcsolatban is. Szorosan ehhez kapcsolódott az a probléma, hogy ezek a szervezetek milyen kollektív megállapodást köthetnek és kivel, valamint mi lesz ezeknek a megállapodásoknak a jogi természete. Kérdéses volt továbbá, hogy a hagyományos kollektív szerződések hatálya teljes egészében kiterjed-e az említett külső vállalkozásokra, vagy tartalmi differenciálásra van-e szükség. Ez utóbbi esetben problematikus, hogy van-e erre egyáltalán lehetősége a jogalkotónak és a joggyakorlónak az antidiszkriminációs követelmények miatt? Továbbmenve: kiterjed-e a kollektív szerződés hatálya az önfoglalkoztatóra? Hasonló problémák merültek fel az üzemi alkotmányjog területén is. Ezt az intézményt – eltekintve jogpolitikai megfontolásoktól<sup>19</sup> – egy jól körülhatárolt munkaszervezet munkavállalói ún. befolyásolási jogainak a biztosítására hozták létre, és ez a koncepció, illetve konstrukció is a tradicionális munkajogviszonyra épült. Az első áttörést a *Bundesverfassungsgericht* döntése jelentette, amely kimondta, hogy az ún. *Telearbeit* (táv munka) keretében foglalkoztatott munkavállalók az üzemi alkotmányjog szempontjából nem különböznek a tradicionális munkajogviszony keretei között foglalkoztatott munkavállalóktól, azaz a *Betriebsverfassungsgesetz* hatálya rájuk is kiterjed.<sup>20</sup>

A makro- és mikroökonómiai változások az individuális munkajogot is alapjaiban rázták meg, annak ellenére, hogy a kezdetekben a változás következményei – mint ahogyan Plander írja – lábújjhegyen lopakodtak.<sup>21</sup> A változás első – a kezdetekben alig érezhető, de a későbbiekben némely területen szinte sokkoló – következménye a bérek alakulásában nyilvánult meg. Ennek is két szegmense volt, úgymint a munkajogviszony alapján *foglalkoztatott* és az egyéb jogviszony alapján *munkát végzők* relációi. Ami az első réteget illeti, megfigyelhető, hogy csak az a munkavállalói réteg bízhatott munkabérének legalább nominális szinten tartásában, akinek munkajogviszonya nem változott meg, azaz továbbra is határozatlan időben, teljes munkaidőben, ugyanabban a munkakörben foglalkoztatták.<sup>22</sup> A következő – mondhatni általános – következmény, a munkaintenzitás növekedése, amely tipikusan a részmunkaidőben foglalkoztatotknál volt kimutatható, továbbá jelentkezett egyes ágazatokban a határozott időre szóló munkajog-

<sup>19</sup> Az üzemi alkotmányjog mögött – keletkezésekor – meghúzódott a szakszervezetek ellensúlya kiépítésének szándéka is.

<sup>20</sup> BetrVG 32, 54, 75. Ez a döntés egyben megváltoztatta a távmunka addig alkalmazott technológiai, informatikai követelményeket is.

<sup>21</sup> Plander, Harro, 1990, 67.

<sup>22</sup> Számos esetben azonban a munkaerőpiacon való maradás, valamint az esetleges előmenetel egyedüli esélye a munkajogviszony módosítására tett ajánlat elfogadása. Ez tipikusan a részmunkaidős foglalkoztatás volt, amely ugyan távlatokkal kecsegtetett, de – ismét Planderre hivatkozva – ezt minden szabály és folyamat cáfolta. Plander, Harro, 1990. 69.

viszonyok esetében is. Plander utal arra is, hogy ezzel párhuzamosan csökkent a munkavállalók rendelkezése saját idejükkel, és paradox módon ez leginkább a legrugalmasabb foglalkoztatási módszereknél volt tapasztalható. A *call on work*, az *Arbeit auf Abruf* eseteiben éppen az ilyen munkavállalás kényszerénél fogva, a munkavállaló minden lehetőséget kihasznál a teljesítésre, általában több foglalkoztatóval is kapcsolatban áll, és így szinte állandó készenlétben kell lennie.<sup>23</sup> Különösen az új foglalkoztatási módszerek megjelenésének kezdeti időszakában volt jellemző – a jogi szabályozás késői reakciója miatt is –, hogy az atipikus módszerek szerint foglalkoztatottakra néhány jelentős védelmi szabály hatálya nem terjedt ki. Ezek közül az egyik leglényegesebb volt a munkajogviszony megszüntetése elleni védelem hiánya.<sup>24</sup>

A jogi reagálás nélküli atipikus foglalkoztatással együtt járt a munkavállalók személyiségének megváltozása. Számos munkavállaló elvesztette önértékelő képességét, és ezáltal jelentős hátrányba került a munkaerőpiacon. Ez a személyiségzavar több folyamat eredményeképpen alakult ki és erősödött fel. Az egyik, az atipikus munka és a diszkrimináció – beleértve a közvetett diszkrimináció – összekapcsolódása. A munkavállalók egy meghatározott csoportja kizárólag, vagy túlnyomó részben csak valamilyen atipikus foglalkoztatási módszer szerint volt képes munkát találni. Közvetetten ide sorolható az a szakadás, amely a hagyományos és az atipikus módszerek szerint foglalkoztatottak kezelésében mutatkozott meg, a munkahelyeken belül, de azokon kívül is. Ez egyben az egyes munkavállalói csoportok rétegei közötti érdekellentét kialakulásához is vezetett.

### III. A napjainkra indukálódott problémák

A „menekülés a munkajogból” szindróma nem fejezi ki pontosan azt a változást, amely az elmúlt mintegy bő három évtizedben a foglalkoztatási és munkavállalási viszonyokat jellemzi. Ez a jelenség szűkebb értelemben azt jelenti, hogy a munkajogviszony alanyai a munkajogon kívüli területeken keresik a megoldást. A folyamat elsősorban az önfoglalkoztató *versus* „ál-önfoglalkoztató”, a színlelt, leplezett szerződések minősítésével kapcsolatos problémákat veti fel, egyrészt munkajogi megközelítésből, másrészt a társadalombiztosítási jog, valamint az adójog szempontjából. A munkavállaló védelme tekintetében is rendkívül kényes kérdésről van szó, ugyanis, amennyiben egy jogviszony a tradicionális polgári jogba tartozik, úgy a felek autonómiájába történő beavatkozás rendkívül ritka, kivételes, különösen nem szokás szociális megfontolások alapján. Amennyiben viszont kétséges a minősítés, illetve létrejön az a felemás állapot amelyet a „*de facto* függő, *de iure* független” kifejezéssel illethetünk, a jog valamilyen közbülső megoldást választ. A munkajogon belüli változás minőségében más problémát indukál. A munkajogi szabályozás ugyanis egy meghatározott, jószerével hagyományos munkajogviszonyra épül, és

<sup>23</sup> Plander, Harro, 1990, 72.

<sup>24</sup> A munkajogviszony megszüntetése elleni védelemre egyébiránt nagy figyelmet fordító német jogban a 80-as évek elején a Max-Planck Institut által készített felmérés meglehetősen lehangoló képet adott a felmondásvédelemről, alátámasztva azt a megállapítást, hogy a német felmondásvédelmi törvény „végkielégítési” törvénnyé degradálódott. A felmérésre hivatkozik Plander, Harro, 1990. 73.

erre az alapra támaszkodik a kollektív munkajog rendszere. Általánosságban rögzíthető, hogy a gazdasági, társadalmi, infrastrukturális változás óhatatlanul magával hozta a hagyományos foglalkoztatás tényleges erodálódását, anélkül azonban, hogy a jog erre érdemben reagált volna. A jog egyik első – ennek ellenére viszonylag megkésett – válasza volt az ún. „marginális rugalmasság”<sup>25</sup> kialakítása. Ez valójában nem minden esetben jelentett valódi megoldást, átalakította ugyan a munkaerőpiacot, de meg is osztotta azt, továbbá egyes megoldások rendkívül sokba kerültek a költségvetésnek.

A munkajogon kívülre ható problémák megoldása azt a kérdést állítja a jogalkotás elé, hogy vajon a klasszikus magánjog mennyire vehet magába közjogi elemeket, pontosabban egyenesen azt, hogy a munkavállaló *versus* vállalkozó közötti „harmadik rend” jogállását nemcsak társadalombiztosítási jogi és adójogi szempontból rendezze. Ez a megoldandó probléma nem csupán azokban az országokban okoz nehézséget, ahol egyébiránt a polgári jog és a munkajog kapcsolata hosszabb ideje tisztázott,<sup>26</sup> hanem különösen ott, ahol a két jogterület mintegy természetes kapcsolata nem létezik. A kollektív munkajog előtt nyitva álló lehetőségek közül szintén a hagyományos munkáltató–munkavállaló fogalomrendszer kitágítása látszik járható „menekülési útvonalnak”. A munkajogon belüli változás az individuális munkajog területén elsősorban a munkavállalót megillető alapjogok differenciált megjelenítését jelentheti (mindenkit egyformán megillet minden jog, avagy a *floor of rights* elve érvényesüljön). Ezen a területen azonban éppen az egyenlő megítélés követelménye miatt is, rendkívüli körülménnyel kell eljárni, fokozottan ügyelve az objektív alapozású és szükséges megkülönböztetés elvére.

#### IV. Az Európai Unió reagálása – a Lisszaboni Nyilatkozattól a Zöld Könyvig

Az Európai Unió általános helyzetértékeléseként is minősíthetők a Lisszaboni Nyilatkozatban (a továbbiakban: LiS) megfogalmazottak.<sup>27</sup> A dokumentum hangsúlyozza, hogy az Európai Unió egyenesen konfrontálódott a globalizációból adódó „kvantumugrászerű” (*quantum shift*) változással, amely egy új, tudásalapú gazdaság követelményrendszerét állította fel. A Lisszaboni Stratégia értelmében, a globalizációs kihívásoknak úgy kell megfelelni, hogy közben a hagyományos társadalmi értékeket őrizzük meg.<sup>28</sup> Tanulmányos a dokumentum helyzetértékelése az Unióról. Az Unió erősségei közé tartozik: az eddigi stabilitás, a költségvetési egyensúly szinten tartása, a vállalkozások számára vi-

<sup>25</sup> Így számos rendelkezéssel elősegítették a pályakezdők és a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévők könnyebb álláshoz jutását, az idősebbek rugalmasabb visszavonulását stb.

<sup>26</sup> Lásd az ún. Sittenwidrigkeitskontrolle intézményét. Firley, Klaus 1987, 287 – 288.

<sup>27</sup> Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusion. A továbbiakban: LiS.

<sup>28</sup> Ezzel együtt ugyanakkor: „érjük utol az Egyesült Államokat...”. Lásd Gács János: *A lisszaboni folyamat: rejtélyek, elméleti problémák és gyakorlati nehézségek*, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok [MT-DP. 2005/1], Budapest, 2005, 3. Ennek érdekében változtatni kell a tudományos infrastruktúrán, növelni kell az innovációs készséget, gazdasági reformokat kell bevezetni, át kell gondolni és modernizálni kell a szociális védelmi és a képzési rendszert. Lásd LiS. 6 – 8.

szonylag kedvező környezet megteremtése, a szabad mozgás elvének érvényesítése és a közös valuta. Témánk szempontjából különösen figyelemre méltó az Unió hátrányainak számbavétele. Mindenekelőtt a magas munkanélküliség (a dokumentum készítésekor mintegy 15 millió), az alacsony foglalkoztatási ráta, a nők és az idősebb életkorban lévők fokozatos kiszorulása a munkaerőpiacról, a tartósan munkanélküliek hosszabb ideje magas rátája, a szolgáltatási szektor alulfejlettsége, a telekommunikáció, különösen az internet használata tekintetében való lemaradás.<sup>29</sup>

A LiS-ben megfogalmazott tézisekre épül az ún. munkajogi Zöld Könyv,<sup>30</sup> amelynek célja, hogy vitát indukáljon a LiS támogatásáról, azaz elősegítse „a fenntartható növekedés elérését több és jobb munkahely teremtésével”.<sup>31</sup> A dokumentum hangsúlyozza, hogy „a munkajog korszerűsítése alapvető elem a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességének sikeréhez”.<sup>32</sup> Ezt a célkitűzést a teljes foglalkoztatottság, a munkaerő-termelékenység és a szociális kohézió tükrében kell megvalósítani. A Zöld Könyv már az elején rögzíti az Európai Bizottság 2006. évi jelentését<sup>33</sup> idézve: „Az európai munkaerőpiacok alkalmazkodóképességének növelése létfontosságú a gazdasági tevékenység és a magas termelékenység előmozdításához”. A dokumentum sokadik alkalommal fogalmazza meg a munkaerőpiacsal szemben támasztott kettős követelményt, jelesül a nagyobb rugalmasságot és a biztonság maximalizálását.

A Zöld Könyv igyekszik az eddig válasz nélkül maradt új kihívásokat feltárni, és megkísérel vitát indukálni arról, hogy a munkajog hogyan segítheti elő a foglalkoztatási biztonsággal együtt járó rugalmasságot. Ezzel összefüggésben tartalmaz a dokumentum egy érdekes kitételt, nevezetesen „a szerződés formájától függetlenül” (*independently of the form of contract; unabhängig von der Form des Arbeitsvertrages*).<sup>34</sup> Meg kívánja vitatni, hogy a szerződéses viszonyok különféle típusai – a valamennyi munkavállalóra irányadó, illetve alkalmazandó jogokkal együtt – hogyan könnyíthetnék meg az új munkahelyek megteremtését és nyújthatnának segítséget a munkavállalóknak, a vállalkozásoknak a munkaerő-piaci átmenetek könnyítésével, az egész életen át tartó tanulás támogatásával, valamint a teljes munkaerő kreativitásának elősegítésével. Hozzá akar járulni a jobb szabályozás programjához a munkajog korszerűsítése által.

A célmeghatározásból két összetartozó elem kiemelése indokolt. Az egyik, „a szerződéses viszonyok különféle típusai” (*different types of contractual relations, unterschiedliche Arten*

<sup>29</sup> LiS, 11.

<sup>30</sup> Green Paper – Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st century; COM (2006) 708 final. A továbbiakban: Zöld Könyv

<sup>31</sup> Zöld Könyv, 3.

<sup>32</sup> Zöld Könyv, 3.

<sup>33</sup> Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs

<sup>34</sup> Felhívom a figyelmet az egyes szövegek különbözőségére. A német szöveg nem egyszerűen a szerződések, hanem a munkaszerződések különféle formáiról szól. Ehhez képest a francia szöveg az angol fogalmazással egyezően az *indépendamment de la forme du contrat*, az olasz szöveg az *indipendentemente dalla forma del contratto* megfogalmazást használja.

*vertraglicher Beziehungen*), a másik, „a munkaerő-piaci átmenetek” (*labour market transition, Übergänge auf dem Arbeitsmarkt*). Ezek a megfontolások lényegesek az Unió munkajogának jelenlegi állapota szempontjából, amelyet a Zöld Könyv szerint az alábbiak jellemeznek:

- a foglalkoztatás általános, tipikus megvalósulási módja a határozatlan időtartamra létesített, teljes munkaidőben realizálódó munkajogviszony;
- a munkajogviszony kizárólagos *causa-ja* a munkaszerződés;
- a munkajogviszony alanyai az egy munkáltató és az egy munkavállaló.

A dokumentum a munkajog tartalmi megújulásának szükségességét „a globalizációból adódó erősödött verseny, a változó fogyasztói kereslet és a szolgáltató ágazat jelentős növekedése” folyamataira vezeti vissza. Következtetése szerint nem biztos, hogy a munkajogviszony hagyományos modellje minden munkavállaló számára megfelelő, hiszen új munkaerő-piaci környezettel kell szembesülniük, alkalmazkodniuk kell a globalizáció kihívásaihoz.<sup>35</sup> Mindezekelött a protekcionista munkaerő-piaci feltételek veszélyére hívja fel a figyelmet, hiszen ezek „elriaszthatják a munkáltatókat attól, hogy a gazdaságilag zűrzavaros időszakokban munkaerőt alkalmazzanak”.<sup>36</sup> A Zöld Könyv szerzői szerint, az új kihívásokra adott válaszként, a munkavállalót védő törvényhozás (*employment protection legislation, Beschäftigungsschutzgesetz*) reformja a meglévő szabályok enyhítésére összpontosított, elsősorban annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a foglalkoztatásra irányuló szerződések differenciált megjelenését.

Ez a doktrína számos problémát okozott, amit a Zöld Könyv egyszerűen „jogi bizonytalanság”-ként foglal össze.<sup>37</sup> A dokumentum is felhívja a figyelmet a különböző foglalkoztatási típusok által a munkajog és a kereskedelmi jog (*commercial law, Handelsrecht*) határainak elmosódására. A korábbi kétpólusú jogállás-meghatározásra épülő jogviszony-konstrukció elavult. Egyértelművé vált ugyanis, hogy a „munkavállaló” és a „független önfoglalkoztató” (*independent self-employed, nicht abhängige Selbstständigen*) már nem tükrözi a foglalkoztatás gazdasági és szociális realitását. Kialakult ugyanakkor e két jogállás között egy harmadik, a gazdaságilag függő, azonban *de iure* független foglalkoztatott és/vagy önfoglalkoztatott réteg, amelyre a megfelelő jogi konstrukció kialakítása nem történt meg. A dokumentum hangsúlyozza, hogy mindaddig, amíg a munkaerőpiacon lévő, tényleges helyzetükben minőségében különböző *munkát vállalók*<sup>38</sup> jogállása nem tisztázódik, a jogellenes, a munkajogi, társadalombiztosítási és adójogi szabályok kijátszására irányuló törekvésekkel azonos megítélés alá esnek a problémát feloldani törekvő progresszív kísérletek is.

Mindebből következően több területre kiterjedő, átfogó megújulásra van szükség. A „munkajog” megújulása kitétel azonban megtévesztő lehet, hiszen nem egyszerűen a hagyományos értelemben használatos munkajogi szabályozórendszer megújulására van szükség. Miután egy jelentős munkát vállaló réteg a munkajog és a polgári jog határán

<sup>35</sup> Zöld Könyv, 5.

<sup>36</sup> Zöld Könyv, 5.

<sup>37</sup> Zöld Könyv, 12.

<sup>38</sup> Lásd Davidov, Guy: Who is a worker? *Industrial Law Journal*, 2005, 57 – 71.

van, és a jogi függetlenség ellenére – vagy éppen ezért – a munkajogra jellemző védelmi szükségletre<sup>39</sup> nekik is „igényük” van.

## V. Gyors változások előtt vagy kis lépéseket követve?

A Zöld Könyv több kérdést fogalmazott meg a munkajog jövőjét illetően. Ezekből akár egy nagyobb léptékű, koncepcionális változtatás igénye is kiolvasható, ugyanakkor több kérdés megfogalmazása óvatosságra int.<sup>40</sup> A kérdések – így egyben a közvetett javaslatok – azonban mindenképpen előrevetítik a foglalkoztatási, illetve munkavállalási módszerek egyidejű jelenlétét, valamint a tradicionális és az új módszerek közötti átjárhatóság követelményének meghatározását.<sup>41</sup> Álláspontom szerint ezek a felvetések már önmagukban is előremutatóak. A megvalósításhoz azonban az Unió munkajogi normái tartalmának jelentős átalakítására van szükség. Van, amely már jelenlegi tartalmában egyszerre szolgálja a rugalmasságot és a munkavállaló védelmét,<sup>42</sup> azonban néhány lényeges területen hosszú ideje nem történik előrelépés. Ilyennek tekinthető a már említett munkaidő irányelv módosításáról szóló elhúzódó vita, amelyben ismét nem történt megállapodás,<sup>43</sup> vagy akár a munkaerő-kölcsönzés lényegét szabályozandó megállapodás-tervezet körüli diszkusszió.<sup>44</sup>

Az alapvető problémát változatlanul jól fejezi ki a *flexicurity* összetett, és némileg el-lentmondásos tartalma. A rugalmasság és a biztonság kettős követelménye gyakran csábít bizonyos hangsúlyozásra, egyoldalú kiemelésre. A rugalmasság nem egyszer összekapcsolódik a dereguláció igényével. Az ebből származó veszélyre hívta fel a figyelmet már a nyolcvanas évek végén Zingone.<sup>45</sup> Álláspontja szerint a rugalmasságnak egyáltalán nem szinonimája a dereguláció, ami könnyen a szociális jogok elhanyagolásához, a vé-

<sup>39</sup> Az ún. Schutzbedürftigkeit intézményéről lásd: Wiedemann, Herbert: Das Arbeitsverhältnis als Austausch und Gemeinschaftsverhältnis, Karlsruhe, 1966, C. F. Müller, 15 – 19.

<sup>40</sup> Az első kérdés: Mit tekintene egy ésszerű munkajogi reformprogram prioritásainak? Az 5. kérdés az aktív és a passzív munkaerő-piaci eszközök hatékonyabb összekapcsolását veti fel, mintegy szakításként a „margiánális rugalmasság” teóriájával.

<sup>41</sup> Lásd különösen a 7. és a 8. kérdést. Ennek értelmében egyértelművé kell-e tenni a foglalkoztatási és az önfoglalkoztatási jogviszonyok különbségeit annak érdekében, hogy a kettő közötti *bona fide* átjárhatóság biztosított legyen? Továbbá: szükség van-e egy olyan minimális jogállási szint (*floor of rights*) meghatározására, amely az adott szerződés típusától függetlenül, minden munkát-vállalót egyaránt megillet?

<sup>42</sup> Lásd pl. a Tanács 1999. június 28-i 99/70/EK irányelvét az ETUC, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkavégzések kapcsolatosan kötött keret-megállapodásról.

<sup>43</sup> Lásd Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time 2004/0209 COD). Az EU jogalkotásának fejlődéséről a 2005 – 2006. évben lásd: Annual review of working conditions in the EU: 2005 – 2006. European Foundation for the Improvement Living and Working Conditions, 2006, 20 – 22.

<sup>44</sup> Lásd Amended proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working condition for temporary workers 2002/0072 (COD).

<sup>45</sup> Lásd International Colloquium on 'Flexibility in Labour Law – an European Challenge' IAAEG, Trier, February 20 – 21. 1987. Speech of Gaetano Zingone.

delem szintjének csökkenéséhez vezethet.<sup>46</sup> Jellemző ezzel szemben Thatcher szemlélete, aki szerint a szabályozás dominanciája egyenesen a magasabb munkanélküliséghez, és a munkavállalói alulteljesítéshez vezet.<sup>47</sup> A rugalmasság és biztonság kettős, de mégis egységessé gyúrt követelménye napjaink munkajogát is alapjaiban határozza meg. Ez a mindenütt jelenlévő követelmény kimutatható az EU foglalkoztatási, szociális és munkajogi politikájában is. A már említett Zöld Könyve mellett jelentős kinyilatkoztatásokat tesz a Social Agenda 2005 – 2010 dokumentum, valamint a Bizottság 2005 – 2010 közötti időre szóló stratégiája (a továbbiakban: Stratégia).<sup>48</sup> Ez utóbbi címe és alcíme is sokatmondó: *Europe 2010: A Partnership for European Renewal; Prosperity, Solidarity and Security*. A Bizottság kiemelt prioritásként fogalmazta meg a növekedést és a munkahelyek biztosítását. Nyilvánvaló, hogy csak egy erősebb és hatékonyabb gazdaság képes megteremteni a szolidaritás és a sokat hangoztatott fenntartható fejlődés alapjait. A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy csak egy új gazdasági modell képes a teljes foglalkoztatás ideájának megvalósítását elősegíteni.<sup>49</sup>

Milyennek képzei el a Stratégia ezt az új gazdasági modellt, azt, amely képes a prosperitás elindítására? Az Unió általános fejlődésének alapvetően üzlet-, illetve gazdaságbarát környezetet kell biztosítania. Ennek lényeges szegmensét képezi a vállalkozások határokon átnyúló alapítása és működése, valamint a versenyt akadályozó korlátok lebontása.<sup>50</sup> Mindezek viszont elképzelhetetlenek a beruházást ösztönző eszközök fejlesztése nélkül. Ebben a körben elsősorban olyan kutatásokra van szükség, amelyeket a vállalkozások közvetlenül és hatékonyan képesek felhasználni. Mit jelentenek ezek a gazdasági célkitűzések a foglalkoztatáspolitikában? A vázolt gazdaságpolitikához illeszkedő munkaerő-piaci rendszernek támogatnia kell a munkahelyteremtést. Európának a jelenleginél jobban képzett és a változásokhoz jobban alkalmazkodó munkaerőre van szüksége. További követelményként fogalmazódik meg a munkaerőpiacon több munkavállaló jelenléte. Ezért elő kell segíteni a hosszabb életkorig kitolódó foglalkoztatást, valamint a munkavállalók mobilitását.

A Stratégia kétséget kizáróan jelentős változásokra épít, amelynek szükségességét a Zöld Könyv is megerősíti. Tanúi vagyunk továbbá azoknak a szociálpolitikai változásoknak, vagy legalábbis törekvéseknek, amelyek ennek a politikának a megalapozását szolgálják. Ilyenek különösen a nyugdíjrendszerek átalakítására tett kísérletek, az egészségsz-

---

<sup>46</sup> Zingone ezzel összefüggésben az alábbi kijelentést tette: 'The objective of more labour flexibility is not to go back on social achievements and social rights, but rather to seek an improvement in the functioning of the common market: consequently it will be necessary to encourage economic efficiency and the ability of enterprises to increase employment, and the same time to safeguard the social values of justice and security'. International Colloquium on 'Flexibility in Labour Law – an European Challenge' IAAEG, Trier, February 20 – 21. 1987. A szöveget idézi: Hepple, Bob: The crisis in EEC labour law, *Industrial Law Journal*, 1987/1, 81.

<sup>47</sup> Lásd erről Blanpain, Roger: *European Labour Law*, The Hague/London/New York, Kluwer International, 2002, 160.

<sup>48</sup> COM (2005) 12 final.

<sup>49</sup> Stratégia 3.

<sup>50</sup> Stratégia 6.

ügyi reformok stb. Olybá tűnik azonban, hogy a munkajogi rendszerek átalakítása jóval összetettebb feladat annál, hogy viszonylag gyors, nagyléptékű változásra lehessen a közeljövőben támaszkodni. Kétségtelen, hogy a Zöld Könyvben megfogalmazott rugalmasság és átjárhatóság elősegítése érdekében néhány tagállamban jelentős erőfeszítések történtek. Ide sorolható az osztrák végkielégítésről szóló törvény módosítása 2002-ben,<sup>51</sup> a rugalmasságról és a biztonságról szóló holland törvény 1999-ből,<sup>52</sup> 2006-ban a spanyol 200/2006 Királyi Rendelet a határozott időtartamra létesített munkajogviszony határozatlan időtartamúvá történő átalakításáról,<sup>53</sup> valamint a határozott időre létesített munkajogviszonyban foglalkoztatottak munkafeltételeiről szóló brit rendelet, 2002-ből.<sup>54</sup> E megoldások közül egyesek valóban szakítanak az egy munkáltató – egy munkavállaló tradicionális modellel, valamint a támogatási rendszer és a munkajogviszony megszüntetésének új megközelítésű összekapcsolásával számos más rendelkezést is érintenek.<sup>55</sup>

A kétséget kizáróan lényeges változások ellenére az Unió szintjén sokkal inkább a kis lépésekkel történő haladás prognosztizálható. Ennek egyik oka magában az uniós normák jogi természetében, illetve tartalmában keresendő. A közösségi munkajogot meghatározó irányelvek tartalma a minimális standardok mentén alakult ki, amely már eleve nagy szórást tesz lehetővé. Annak ellenére, hogy az Európai Bíróság jogértelmezése a tagállamoknak ezt a viszonylag széles mozgásterét szűkíti, jelentős áttörés már csak azért sem várható, mert a döntések döntő része a munkavállaló védelmét helyezi előtérbe – ez a megállapítás korántsem kritikai megjegyzés –, míg az ismertetett dokumentumokban megfogalmazódott célkitűzések némelyike álláspontom szerint szakít a tradicionális munkajog által adható védelmi rendszerrel. Ebben a kontextusban nemcsak az egyes tagállamok jogalkotásában, hanem az Unió szintjén is rendkívül nehéz a többoldalú, átfogó, mondhatni radikális változás gyors végrehajtása. Lehetséges, hogy a sürgős prioritások ellenére ez nem is fogalmazható meg reális célként. A közösségi jogalkotás szabályai és elvei – a szubszidiaritás és a nyitott koordináció –, valamint a széles körű szociális párbeszéd követelménye szintén nem a gyors és átfogó változások irányába hatnak.

<sup>51</sup> Arbeiter-Abfertigungsgesetz BGBl. I Nr. 100/2002.

<sup>52</sup> Wet flexibiliteit en zekerheid, Kammerstukken 25263, Staatsblad 300 v. 2. 6. 1998. Elemzését lásd Waas, Bernd: *Modell Holland – Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsrecht der Niederlande*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.

<sup>53</sup> *Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero*. Lásd erről bővebben: Gago, Elvira González – Torrent, Luis Sánchez: *Flexicurity in Spain*, European Employment observatory – Contribution to the EEO Autumn Review 2006: 'Flexicurity', November 2006.

<sup>54</sup> *Statutory Instrument 2002 No. 2034 – The Fixed-term Employees (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2002*.

<sup>55</sup> Így például az osztrák *Abfertigungsgesetz* módosítja az *Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz* szabályait, a holland *flexibiliteits- és veiligheidswet* módosítja a *Wet op de Arbeid* szabályait, a holland *flexibiliteits- és veiligheidswet* módosítja a *Wet op de Arbeid* szabályait, ezen kívül a szociális biztosítás jó néhány rendelkezését, a fiatal munkavállalókra vonatkozó rendelkezéseket stb.

## **VI. A magyar munkajog az Unió munkajogának rendszerében, a munkajog jogforrásainak tükrében**

A rendszerváltoztatást követő 1992. évi XXII. törvény tartalmát a korábbi munkajogi szabályozási rendhez képest két elv határozta meg. Az egyik a piacgazdaság elismerése a munkaerőpiac tekintetében,<sup>56</sup> a másik, a jogalkotás visszavonulása a minimálstandardok szintjére.<sup>57</sup> A jogalkotó a piackonform szabályozás követelményéből ugyanis azt a következtetést vonta le, hogy az állam jogi beavatkozásának erőteljesen vissza kell vonulnia, a munkaviszony alanyaira nézve kógens jogi szabályozás kizárólag a munkaviszony garanciális tartalmi elemeinek meghatározására, az ún. „minimálstandardok” kijelölésére szorítkozhat.<sup>58</sup> A jogalkotó nyomatékosítja, hogy „a munkaviszonnyal kapcsolatos egyéb kérdéseket a munkaviszony alanyainak a munkáltatónak és a munkavállalónak kell megállapodás útján elrendeznie”. Mindebből következően az állam tehát ebben a megváltozott szituációban már nem tulajdonosi, hanem közrendvédelmi funkciója alapján szabályoz.

A jogalkotó e két, egymással szorosan összefüggő koncepciója később tévesnek bizonyult. Ami az első problémát, nevezetesen a minimálstandardok kijelölését illeti, utalni kell a közösségi munkajog mibenlétére. A Közösség munkajoga alatt egyrészt értendők azok a közösségi jogi normák, amelyek meghatározzák magának az európai munkajognak az irányát. Ezek a normák túlnyomó többségükben valóban minimálstandardokat szabályoznak. A Közösség egyes tagállamainak munkajoga – amely egy más megközelítésben szintén kifejezi a közösségi munkajogot – tartalmában ettől eltérő. Az egyes irányelveknek és a tagállamok normáinak elemzésekor kimutatható, hogy a vonatkozó irányelv megalkotásakor több tagállam már rendelkezett az adott tárgykörben szabályozással, és nem egyszer szigorúbb – azaz a munkavállalóra nézve kedvezőbb – tartalommal, mint a közösségi norma.<sup>59</sup> A rendszerváltoztatás előtti hazai munkajogi szabályokat nyilvánvalóan nem lehetett összehasonlítani a Közösség munkajogával. Ebből következően a jogalkotó számára szabad volt az út bármilyen tartalmú, illetve védelmi szintű normarendszer kialakítására.

A Munka Törvénykönyve tartalmában mindvégig megfigyelhető volt egy bizonyos kettősség a jogalkotó által alkotott norma és a kollektív munkajog alanyai mozgásteret tekintetében. A jogalkotó szándéka lehet, hogy a minimálstandardok szabályozására irányult, de az Mt. III. részének tartalma – sem az 1992. évi eredeti állapotában, és a módosítások ellenére sem a hatályos szöveg – nem ad a feleknek megfelelő mozgásteret.

---

<sup>56</sup> „Az emberi erőforrással, a munkaerővel való gazdálkodás mind inkább termelési tényezőként jelenik meg és ennek következtében a munkaerőpiac is fokozatosan a gazdasági piac részévé válik, annak elvei, szabályai alapján kezd működni.” Lásd az Mt. Általános Indokolását.

<sup>57</sup> „A piackonform szabályozás azt eredményezi, hogy a jelenlegi közigazgatási jellegű szabályozást fel kell váltania egy, a munkaviszony sajátosságainak jobban megfelelő magánjogias szabályozásnak.” Lásd az Mt. Általános Indokolását.

<sup>58</sup> Ide tartoznak pl. a munkaidőre, illetve a túlmunka maximumára, a kötelező pihenőidőre, a munkáltatói, munkavállalói kárfelelősségre, a felmondási tilalomra vonatkozó szabályok.

<sup>59</sup> Lásd erről részletesen Kiss György (szerk): *Az Európai Unió munkajoga*, Budapest, Osiris, 2003.

Más megfogalmazásban, az Mt. Harmadik Része egészében nem tükrözte a munkajogviszony szerződéses alapozását, és így csakhamar bebizonyosodott, hogy ilyen jogszabályi feltételek mellett a munkáltatók kollektív szerződéskötési készsége csekély. A legfőbb tévedés azonban a munkavállalókra alkalmazandó kedvezőbb feltételek követelményének (*application of favourable rules, Günstigkeitsprinzip*) félreértése volt.<sup>60</sup> Az Mt. 13. §-a hosszú időre korlátozta a felek alakító szabadságát (*Gestaltungsfreiheit*).

E felemás megoldás végzetes következményekkel járt a munkajog egész struktúrájának vonatkozásában is. A modern munkajog csak az individuális és a kollektív relációk egységes szemléletében mutatható be. A munkajog e két része nem egymástól függetlenül létező és egymáshoz laza szálakkal kapcsolódó joganyag, hanem egymással *korrelatív* kapcsolatban álló rendszert képez. Az egyéni és a kollektív munkajog e két területének finom egyensúlya meghatározó a munkajog számára. E helyütt a leglényegesebb három területet soroljuk fel:

- az egyéni (individuális) és a kollektív önrendelkezés, autonómia kiegyenlítő szerepet játszik a szerződéses elv fenntartása érdekében;
- a kollektív munkajog jogforrási tényező – kontraktuális jogforrás, normatív sajátosságokkal;
- a kollektív munkajog a modern munkajogban jogpolitikai tényező, napjainkban a hangsúly az egyéni munkajogviszonyról a kollektív munkajogra tolódott át.

A kollektív munkajog meghatározó eleme az ún. koalíciós-tarifális rendszer. A munkaadói és a munkavállalói koalíciók együttműködésének értelme a kollektív megállapodások rendszerének kialakítása, azaz, a munkajog legiszlatórius és kontraktuális elemei közötti egyensúly megteremtése. Ez az egyensúly a munkajog általános fejlődése szempontjából elengedhetetlen. Megfigyelhető, a jogforrási rendszerben az állam által alkotott jog szükségképpen a viszonylagos állandóság, de legalábbis a tartósság, a stabilitás igényét hordozza. Ebből következően kevésbé alkalmas a rendkívül változékony forgalmi viszonyok és érdekek jogi leképezésére; létrejöttének és változtathatóságának az alkotmányos rendben rögzített metódusai szükségképpen nehézkesebbek, hiszen azok eljárási rendje többnyire kötött, garanciális eljárási szabályokkal körülbástyázott, illetve az állami jogalkotási mechanizmusban olyan érdekek és értékek is jelen vannak, amelyek gyakorta megelőzik a valóságos viszonyokhoz való gyors alkalmazkodás szempontjait. A munkajog kontraktuális jogforrásai ehhez képest a pillanatfelvételhez hasonlóan a jelen aktuális érdekeit tükrözik, azzal, hogy bennük van a jövőbeli változtatás igénye és lehetősége.<sup>61</sup> Ez a mo-

<sup>60</sup> Lásd erről részletesen Belling, Detlev: *Das Günstigkeitsprinzip im Arbeitsrecht*, Berlin, 1983, Duncker&Humblot; Aliprantis, Nikitas: *La place de la convention collective dans la hiérarchie des normes*, (thèse Strasbourg), Paris, 1980, Dalloz.

<sup>61</sup> Preis, Ulrich: *Grundfragen der Vertragsgestaltung im Arbeitsrecht*, Neuwied, 1993, Luchterhand, 95 – 96.

<sup>62</sup> Ezen a ponton hivatkozom Havighurst gondolataira a szerződéssel összefüggésben, amennyiben a szerződés mindig az erők egyenlősége felé hajlik, míg a jogalkotás (és a jogalkalmazás is) – különösen a munkajog tekintetében – nivelláló hatást fejt ki. Havighurst, Harold: *The nature of private contract*, Evanston, Illinois, 1961, Northwestern University School of Law, 128 – 131.

bilitás nagymértékben függ a felek erőviszonyaitól, de attól is, hogy a jogi szabályozás milyen irányban és mértékben engedi a változtatást.<sup>62</sup> A legiszlatórius és a kontraktuális forrásoknak ebből a jellegzetességeiből az az előzetes következtetés adódik, hogy a rugalmas foglalkoztatás lehetőségeit azok a jogforrási rendszerbeli megoldások hordozzák, amelyek előtérbe helyezik a szerződéseket, utat engednek a kollektív és individuális munkajogi jogalanyok megállapodásainak. E megállapodások képesek a legtágabb értelemben felfogott munkafeltételeket a gazdasági forgalom, a munkaerő-piac és a felek igényeihez igazítani, illetve időről-időre alkalmazkodni az említett környezeti változásokhoz. A jogforrási rendszer állam általi alakítása ugyanakkor nyilvánvalóan – a szintén meglehetősen változékony – politikai-jogpolitikai koncepcióknak kitett folyamat.

E folyamatban alapvetően a munkajoggal szemben támasztott kettős követelmény jelenik meg, mégpedig időről időre előtérbe tolva a védelmi funkció erősítését vagy a szerződés szabadságának eszméjét. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a munkajog két jogforrási eleme nem egymást felváltó, hanem egymást kiegészítő rendeltetésűek. Az állam által alkotott kógens normáknak a munkavállaló alapvető jogainak védelmét kell szolgálnia. Ha a jogi norma ennél továbbmegy, annak az említettől eltérő okai vannak. Így létezhetnek egy adott időszakban kiemelt szociális prioritások, amelyek ahhoz vezethetnek, hogy a munkáltató döntési szabadsága erős korlátozás alá esik. Előfordulhat, hogy aktuálpolitikai érdekek indukálnak olyan megoldásokat, amelyek mélyen behatolnak a szerződési szférába. Létezniük kell ugyanakkor diszpozitív elemeknek, amelyeknek elsősorban a feleket kell ösztönözniük a megállapodásra.

Összefoglalásképpen rögzíthető, hogy az Mt. megalkotásakor kialakított elv, nevezetesen a minimálstandardok szabályozása és a munkavállalóra nézve kedvezőbb feltételek szerződéses kialakítása lényegében kudarcot vallott, és a jogalkotó a kontraktuális elemek hiányát egy attól minőségében eltérő megoldással pótolta. A részletek jószerével relatív diszpozitív normák általi szabályozása, illetve a kógens szabályok nem megfelelő tárgykörre történő alkalmazása a felek mozgásterét a minimálisra csökkentették.<sup>63</sup> A magyar munkajog megmerevedésének, fejlődésképtelenségének ez az egyik oka.

## **VII. A magyar munkajog az Unió munkajogának rendszerében, a munkajog struktúrája tükrében**

A fentiekben rögzítetteket ismét hangsúlyozva: a modern munkajog struktúrája csak az individuális és a kollektív munkajog korrelatív egységében képzelhető el. A kollektív munkajog általában két nagy rendszerből áll, függetlenül attól, hogy az elemek szétválasztása intézményes-e vagy sem. Az egyiket a koalíciós – tarifális, a másikat az üzemi al-

<sup>63</sup> A kontraktuális jogforrások hiánya a magyar munkajogban egyre égetőbb problémát jelent. Ezt érzékelt a jogalkotó megkísérelte a kollektív megállapodások „intézményesítését”. Ennek szellemében fogadta el az Országgyűlés 2006. december 11-én az ágazati párbeszédbizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló törvényt. A Köztársasági Elnök az elfogadott törvényt előzetes normakontrollra megküldte az Alkotmánybíróságnak. A testület a kézirat leadásáig még nem döntött a kérelemről.

kormányjogi rendszer képezi. Annak ellenére, hogy a jelentős szóródás miatt a korábbi modell-értékű megoldásoknak csak a kontúrajait lehet csupán napjainkban felfedezni, nagyobb befolyásoló szerepe a munkáltatói, illetve munkavállalói koalícióknak, és megállapodásaiknak, a kollektív szerződéseknek van. Ahhoz, hogy a munkajogi jogforrási rendben az említett kontraktuális jogforrások betöltsék rendeltetésüket, nemcsak arra van szükség, hogy az állam által alkotott normák tág teret adjanak a felek megállapodásaiknak, hanem olyan szabályozó-, illetve ösztönző, készítő-rendszert alakítsanak ki, amelyek szükségszerűen közelebb hozzák egymáshoz a szociális partnereket, és terelik a megállapodás irányába.

Ennek a követelménynek a legfontosabb szegmense a kollektív szerződéskötési képesség meghatározása. A részleteket e helyütt mellőzve<sup>64</sup> indokolt néhány megjegyzés. A munkajog kontraktuális forrásainak rendszerbeli elhelyezését illetően indokolt a kollektív szerződéskötési képesség jogi természetének meghatározása. A német jogban a korai álláspontok a *Tariffähigkeit* lényegét a jogképeség egy sajátos szegmenseként kezelték.<sup>65</sup> A jogképeség egyszerű adaptációjára épülő felfogást azonban számos kritika érte, hiszen nyilvánvaló volt, hogy ez a teória nem képes kifejezni a polgári jogban megfogalmazott jogképeséghez viszonyított eltéréseket. A napjainkban uralkodónak tekinthető felfogás kiindulási alapnak magát a tarifaszerződést, nevezetesen annak normatív részét tekinti, és a tarifális képességet egy magánjogilag alapított alakító hatalomnak (*privatrechtlich begründete Gestaltungsmacht*) minősíti. Másképpen fogalmazva: a tarifális képesség normatív jogviszony-alakítási képesség, de még a magánautonómián belül.<sup>66</sup> E nézet képviselői hangsúlyozzák, hogy míg a jogképeség és a cselekvőképesség csupán arra vonatkozik, hogy valaki egyáltalán megjelenhet-e, és milyen módon az ügyleti forgalomban, addig a tarifális képesség ennél jóval többre utal, hiszen ennek alapján a felek bizonyos normát alkotnak, hivatkozván a tarifaszerződés normatív részére.

A kollektív szerződéskötési képesség jogi természetének meghatározása nem csupán elméleti jelentőségű probléma, hanem alapjaiban befolyásolja annak a kritériumrendszernek a kialakítását, amelynek alapján egy adott szervezet rendelkezik ezzel a képességgel, míg mások nem. Azonos alapokon nyugvó megoldást nem találunk. A német jogban a *Tariffähigkeit* meghatározásánál kiemelkedő szerepe van a jogalkalmazásnak. A BAG felfogása szerint egy munkavállalói érdekképviselői szervezet csak abban az esetben minősíthető tarifaképesnek, ha rendelkezésére áll egy ún. *soziale*

<sup>64</sup> Lásd Kiss György: Munkajog a közjog és a magánjog határán – egy új munkajogi politika kialakításának szükségessége, *Jogtudományi Közlöny*, 2007 – 2007/2, 70 – 81.

<sup>65</sup> Kaskel, Walter: *Tariffähigkeit und Tarifberechtigung*, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1926, 1 – 23.

<sup>66</sup> Lásd erről Richardi, Reinhard: *Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses*, München, 1968, C. H. Beck, 164.; Zöllner, Wolfgang: *Die Rechtsnatur der Tarifnormen nach deutschem Recht*, Wien, 1966, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 24 – 34.

*Mächtigkeit*.<sup>67</sup> A tarifális képesség végeredményben azt jelenti, hogy az adott koalíció képes az állami szabályozás által szabadon hagyott területeket kollektív megállapodásokkal kitölteni.<sup>68</sup> A német jog megoldásával szemben a francia munkajogban jóval nagyobb jelentősége van a jogalkotásnak, amely kialakította a tarifális képesség vélelmét. A CT Art. L. 132-2 rendelkezése értelmében, minden szövetség, minden szinten és függetlenül saját reprezentativitásától tarifaképes, amely a reprezentatívnak elismert csúcsszövetségek valamelyikéhez csatlakozott.<sup>69</sup> Az angol jogot illetően, a XX. század elején elismert a szakszervezeti akciók immunitásához, a kollektív munkajog dekriminalizációjához a későbbiekben kapcsolódott egy sajátos intézmény, nevezetesen a *recognition*

---

<sup>67</sup> Lásd erről részletesen Hemmen, Wolfgang: *Durchsetzungsfähigkeit als Kriterium für den Gewerkschaftsbegriff im Tarifvertragsrecht*, Münster, 1988, Waxmann. Erre a sajátos hatalomra a BAG szerint éppen azért van szükség, hogy egy sajátos környezetben, nevezetesen az ellenérdekű féllel való tárgyalások folyamatában, saját tagjai szociális és gazdasági érdekeit ténylegesen védeni tudja, azaz ne csupán formális tárgyalásokat folytasson, és ne tartalmatlan megállapodások szülessenek. Ebben a kontextusban is egyértelmű, hogy a jogalkalmazás sem a polgári jogi jogképesség fogalmából indul ki csupán, hanem a tarifaképességet ehhez képest minőségében másnak tekinti. A szociális hatalom egzakt fogalmát a jogalkalmazás sem adja meg, felsorol viszont néhány olyan kritériumot, amely szükséges e hatalom megszerzéséhez. Az egyik nyilvánvalóan a koalíció létszáma. A második további lényeges ismerv a szervezet finansziális háttere, amely az ellenérdekű féllel történő konfliktus esetén nélkülözhetetlen. A jogalkalmazás álláspontja szerint a tarifaképességhez elengedhetetlen egy szubjektív elem, nevezetesen a tarifaszerződés megkötésére való készség, hajlam (*Tariffwilligkeit*). Ennek megfelelően, az a szervezet, amely szabályzatában nem tartalmazza feladatként a tarifaszerződés megkötését, illetve az arra való törekvést, arról nem feltételezhető, hogy tagjai erre felhatalmazták, így egy esetlegesen megkötött kollektív megállapodás kötőereje is kétséges lehet. Végezetül szintén magától értetődő ismerv a függetlenség, egyrészt az ellenérdekű féltől, valamint harmadik féltől, így mindenekelőtt az államtól.

<sup>68</sup> A BAG által kialakított, és meglehetősen következetesen alkalmazott kritériumrendszer sokáig nem került a viták keresztútjába, habár az irodalomban némelyek megkérdőjelezték a koalíció és a szakszervezet fogalmi szétválasztásának megalapozottságát. Lásd különösen Däubler, Wolfgang – Hege, Hans: *Koalitionsfreiheit*, Baden-Baden, 1976, Nomos Verlagsgesellschaft, 1976, RdNr. 101 – 146.; Däubler, Wolfgang: *Tarifvertragsrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, 71 – 78. o.; Megjegyzendő, hogy ebből következően Däubler bizonyos tekintetben vitatja az ún. ad hoc koalíciók tarifaszerződési képességének teljes tagadását is. Lásd Däubler, Wolfgang: *Tarifvertragsrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, 673 – 674. o. Lényeges áttörést egy olyan ügy hozott, amelyben a BAG szintén elutasította a munkavállalói érdekképviselői szervezet kérelmét. Ezt követően élt a szervezet alkotmányos panasszal. [BVerfGE 58, 233 – Zu den Voraussetzungen der Tariffähigkeit einer Arbeitnehmer-Koalition.]

<sup>69</sup> A rendszer – különösen az Auroux-reform részeként 1982-ben bevezetett törvény óta – látványosan kettészakadt. Míg ugyanis a szakszervezeti fiáléknak saját reprezentativitásuk hiányában is vélelmezi a jog ezt a képességet – *praesumptio iuris et de iure* – addig a többi, nem csatlakozott, alapvetően munkahelyi szintű szakszervezeteknek reprezentativitásukat igazolni kell (*représentativité prouvée*). Ennek a megkülönböztetésnek kollektív szerződéskötési képesség szempontjából az a jelentősége, hogy munkahelyi szinten gyakorlatilag a munkáltató döntésétől függ, hogy az ott magát képviselő szakszervezetet elismeri-e reprezentatívnak vagy sem. Természetesen a munkáltató döntése ellen jogorvoslattal lehet élni a rendes bíróság előtt. Ezzel szemben az említett csúcsszakszervezetekhez való csatlakozás eleve megadja az érintett munkahelyi szakszervezetnek a reprezentativitást.

of the trade union.<sup>70</sup> Míg a német jog döntően a jogalkalmazásra, a francia jog pedig a jogalkotásra bízta ezt a feladatot, az angol megoldás kompromisszum a common law és a legislation között. A szakszervezetek elismerésének, és így tarifális képességének elsődleges módja ugyanis a megállapodás (*recognition agreement*). Az önkéntes megállapodás (*voluntary recognition*) mellett létezik a szakszervezetek törvény általi elismerése (*statutory recognition*), amelyre akkor kerül sor, ha a munkáltató visszautasítja a szakszervezet elismerés iránti kérelmét, vagy a felek között nem jön létre a fentiekben érintett megállapodás. Ebben az eljárásban meghatározó szerepe van a *Central Arbitration Committee*-nak (CAC). A munkavállalói szakmai szervezetek ugyanis hozzá fordulhatnak az elismerés megadásáért.<sup>71</sup>

Függetlenül attól, hogy az egyes országok mely megoldást helyezik előtérbe, mind-egyikben közös a megállapodás irányába történő készítés, amennyiben egyik rendszer sem tartalmaz olyan elemet, ami megakadályozná, vagy legalábbis nehezítené a felek törekvéseit. A magyar jogalkotó a munkáltatói szinten megkötendő kollektív szerződések<sup>72</sup> tekintetében az ismertetettektől eltérő módszert választott. Az Mt. 33. §-a ugyanis több szempontból alkalmatlan arra, hogy a feleket a kollektív szerződéskötés irányába készítse, sőt még szerződéskötési akarat megléte esetén is képes leküzdhetetlen akadályokat állítani.<sup>73</sup> Ezen túlmenően aggályos, sőt megkérdőjelezi a kollektív munkajog struktúrájának értelmét a kollektív szerződéskötési képességnek kizárólag az üzemi tanács választás ered-

<sup>70</sup> A TULR(C)A 178. cikkelye rendelkezik a kollektív szerződés alanyairól, illetve az alanyi minőség feltételeiről. Ezek között szerepel a szakszervezet elismerése a munkáltató, illetve a munkáltatói szövetség által. Ez az elismerés végeredményben nem más, mint a szakszervezet függetlenségének igazolása. A törvény értelmében független munkavállalói szakmai szervezetnek minősül az a szervezet, amely nem áll valamely munkáltató vagy munkaadói szövetség uralma vagy ellenőrzése alatt és nincs kitéve a munkáltató, vagy egyéb szervezet pénzügyi vagy egyéb beavatkozásának. Az a munkavállalói szakmai szervezet használhatja a független szakmai szervezet megjelölést, amely rendelkezik az erről szóló igazolással. Ezt az igazolást kérelemre az ún. Certification Officer adja ki. Ld. erről: Morris, Gillian – Archer, Timothy: *Collective labour law*, Oxford, Hart Publishing, 2000, 54 – 57. o. Az igazolási eljárás részleteit részletesen meghatározza a Guidance for Trade Unions Wishing to Apply for a Certificate of Independence (Certification Office 2000) dokumentum.

<sup>71</sup> Az eljárás az alábbi főbb elemekből áll. A szakmai szervezetnek mindenekelőtt a munkáltató felé kell kérelmét beterjesztenie, ez a további eljárás érvényességi feltétele. Ezt követően fordulhat a szakszervezet munkáltató elutasító válaszáat tartalmazó kérelemmel a CAC-hoz. A bizottságnak azt kell eldöntenie, hogy a kérelmező szakszervezet független-e és megfelel azoknak a követelményeknek, amelyek alapján megállapítható, hogy mint „szervezeti-megállapodási” egység (bargaining unit) jogosult-e kollektív megállapodás megkötésére. A részletek mellőzésével e helyütt csupán azt jegyzem meg, hogy a munkáltatót az elismerési eljárás egész folyamatában terheli az együttműködési köteletség mind a szakszervezet, mind a CAC felé. Lásd erről részletesen Lourie, Julia: *Trade union recognition*, House of Commons Library, Research Paper 00/55, May 2000. Az eljárás részleteiről lásd Statutory Instrument 2000 No. 1300 *The Trade Union Recognition (Method of Collective Bargaining) Order 2000*.

<sup>72</sup> A munkáltató feletti szint relációjában az Mt. csupán azt rögzíti, hogy kollektív szerződés kötésére az a szakszervezet, illetve az a munkáltatói érdek-képviselői szervezet jogosult, amely érdek-képviselői tevékenységében a kollektív szerződést kötő másik féllel szemben független. E megfogalmazás alapján könnyen az a következtetés vonható le, hogy ágazati szinten egy adott munkaadói szövetség, vagy akár több munkaadó, azaz a szakszervezettel köt kollektív szerződést, amellyel akar.

<sup>73</sup> Kiss György: *Das Verhältnis des Tarifsystems zur Betriebsverfassung im ungarischen Arbeitsrecht* [in Thomuschat, Cristian – Kötz, Hein – von Maydell, Bernd (Hrsg.): *Europäische Integration und nationale Rechtskulturen*], Köln, 1995, Carl Heymanns Verlag, 419 – 435.

ményéhez történő kötése. Ez a megoldás egymástól kölcsönös függésbe helyezi a kollektív munkajog két elemét. A szakszervezetek számára alapvető jelentőségű az érvényes és eredményes üzemi tanácsi választás, illetve az, hogy jelöltjei kellő számban bejussanak az üzemi tanácsba. Az üzemi tanács ezzel együtt csak abban az esetben gyakorolhatja az ún. együttdöntési jogát, ha a jóléti célú pénzeszközök, illetve az intézmények és ingatlanok szerepelnek a kollektív szerződésben. Ennek a rendelkezésnek, illetve a jelzett összekapcsolásnak semmi értelme nincs, és mégis vita forrásává vált. A Legfelsőbb Bíróság ki mondta, hogy a jóléti célra rendelt, illetve ténylegesen ilyen célt szolgáló intézmények, ingatlanok hasznosítása tekintetében az üzemi tanács törvényen alapuló együttdöntési joga akkor is fennáll, ha erről a kollektív szerződés nem rendelkezik.<sup>74</sup> A jogalkotó ezt a minden tekintetben logikus megoldást nem értékelte, hanem a rendelkezés szövegét nem, de szerkezetét módosította, így „a gyakorlat számára egyértelműsíti”, hogy a kollektív szerződésben meghatározott feltétel mind a jóléti célú ingatlanokra, mind az ilyen pénzeszközökre vonatkozik.<sup>75</sup>

Erre a jogalkotó és a jogalkalmazó közötti vitára azért volt érdemes kitérni, mert jól rámutat azokra a háttérben meglévő törekvésekre, amelyek a kollektív munkajog másik lényeges elemét, az ún. üzemi alkotmányjogot (*Betriebsverfassung*) ellehetetlenítik. Az Unió egyre több normája erősíti a munkavállalók befolyásolási jogát,<sup>76</sup> és ezeket a hazai jogalkotás át is vette,<sup>77</sup> azonban a magyar kollektív munkajog belső struktúrája miatt még ez is zavart okoz. A vonatkozó rendelkezések párhuzamossága,<sup>78</sup> az eltérő jogkövetkezmények meghatározása,<sup>79</sup> értelmezhetetlenné és egyben értelmetlenné teszi a munkavállalói részvétel rendeltetését a hazai kollektív munkajog rendszerében. Ennek hangsúlyozása azért indokolt, mert a kollektív munkajog nem homogén, eltérő rendeltetésű elemekből áll, és mindegyiknek megvan a saját, a másiktól relatíve független funkciója. A magyar munkajogban a munkavállalói részvétel meglehetősen formális, megfelelő jogkör nélküli. A szabályozás átalakítása azért is szükséges, mert a munkáltatók jelentős hányadánál nincs szakszervezeti képviselő, és ebből, valamint a középszintű, ágazati kollektív megállapodások hiányából következően a munkáltató döntési hatalma nem áll befolyás alatt.

---

<sup>74</sup> EBH 2004. 1148.

<sup>75</sup> Lásd a 2007. évi XIX. törvény 1. §-át, és a hozzá fűzött indokolást.

<sup>76</sup> Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2002/14/EK irányelvét (2002. március 11.) az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról.

<sup>77</sup> Lásd az Mt. 21. § (2), 22. § (2) bekezdését, valamint a 65. § (3) bekezdésének a) pontját és (4) bekezdését.

<sup>78</sup> Lásd a 21. § (2) bekezdését és a 65. § (3) bekezdésének a) pontját.

<sup>79</sup> Amennyiben a munkáltató a munkavállalók érdekképviselői szerveit (ebben a kontextusban jelesül a szakszervezetet) közvetlenül érintő intézkedést hoz, vagy ilyen jellegű köteletségét elmulasztja teljesíteni, a szakszervezet a 23. § értelmében kifogással élhet, amelynek hatályfelfüggesztő hatása van. Ezzel szemben, illetve akár párhuzamosan az üzemi tanács a 65. § (1) – (3) bekezdésében foglaltak megsértése esetén bírósághoz fordulhat a munkáltatói intézkedés érvénytelenségének megállapítása iránt (Mt. 67. §).

## VIII. A magyar munkajog fogalomalkotási rendszere

Egy adott jogterület minőségét, stabilitását nagymértékben meghatározza fogalmainak minősége, illetve fogalomalkotási koncepciója. Ami a munkajog fogalmainak minőségét általában illeti, e jogterület, mint a tradicionális magánjogból viszonylag gyorsan ki-fejlődő joganyag kényetlen volt saját fogalomrendszerét kimunkálni. A munkajog im-már napjainkra hagyományosnak tekinthető fogalom- és intézményrendszere két szem-pontból érdemel figyelmet. Az egyik, a magánjog fogalmaihoz való viszonyában, a má-sik, önmaga megújulási képességének tükrében. E kettő egymással szoros összefüggés-ben áll. A munkajog saját fogalomrendszerének kialakításában nagy szerepet játszott a munkajogviszony alanyai egyensúlyi helyzetének fenntartása, szociális, egzisztenciális szempontok érvényesítése. Ezek a tényezők új jogintézményeket hoztak létre, amelyek a magánjogi jogrenden belül sajátosan csak a munkajogra voltak jellemzőek. Ennek a fo-lyamatnak az lett az eredménye, hogy napjainkban a magánjog elvei és intézményei au-tomatikusan nem minden területen alkalmazhatók a munkajogban. Az így kialakult sa-játos munkajogi fogalom- és intézményrendszer lehetővé tette a magánjog egyes részei-nek kiiktatását. Ezen a ponton viszont a munkajog körül kialakult egy rendkívül ambi-valens fogalomrendszer. Megfigyelhető ugyanis, hogy a munkajog fogalmai ezeken a „sa-ját” területeken a leglabilisabbak, ugyanakkor a nagy magánjogi egységesítési törekvé-sekkel szemben mégis a legellenállóbbak.

A munkajog saját fogalmi rendszerének kétség kívül pozitívuma, hogy a munkajog köz-jogi elemekkel való feltöltődése nem lépte át azt a határt, amely már kérdésessé tette vol-na a szerződéses elv, a magánautonómia érvényesülését. Ez a pozitívum megmaradt volna mind a mai napig, ha nem következett volna be az a mélyreható változás, ami bizonyos ér-telemben megfordította a folyamatokat. Az a klasszikus foglalkoztatási struktúra, amelyre maga a munkajog épült, napjainkra minőségében alakult át, és olybá tűnik, hogy egyre ke-véssé képes magán eltérni a munkajog tradicionálisnak nevezhető fogalom- és intézmény-rendszerét. Ha egyáltalán beszélhetünk a munkajog önálló fogalomalkotásának negatívumairól, akkor ezek legszembetűnőbbje a statikusság, amelynek következtében egy fogalom már nem azt a tartalmat adja, ami nevében szerepel.

A munkajog alapfogalmai közé tartozik a munkáltató, a munkavállaló, a munka-szerződés és a munkajogviszony. Ha a rugalmasság és a biztonság követelményét napja-ink körülményei között akarjuk érvényre juttatni, ezeknek az alapfogalmaknak, és a rá-juk épülő alapintézményeknek az átalakítására van szükség. Annak ellenére, hogy a jog-tudomány és a jogalkalmazás az elmúlt évtizedekben rendkívül nagy erőfeszítést tett ezeknek az intézményeknek az átértékelésére, sőt a hazai és a nemzetközi munkajogi, foglalkoztatási politika is egyre erőteljesebben hajlik ebbe az irányba, végső soron meg-nyugtató, és hosszabb távra stabilitással kecsegtető megoldást csak a jogalkotás adhat.

A munkajog napjainkra egyértelműen előtérbe került kulcsfogalma a munkavállaló. Ennek egyik alapvető oka, hogy a munkaszerződés, a munkajogviszony mibenlétével foglalkozó kutatások eljutottak ahhoz a határhoz, ami kikerülhetetlenné tette a statikus

fogalomalkotás felváltását egy bizonyos teleologikus, célirányos fogalomképzéssel.<sup>80</sup> A szerződés, illetve ennek joghatása a jogviszony azonban a maga absztraktságában egyszerűen nem alkalmas arra, hogy bármilyen jogpolitikai szándék áldozatául essen. Úgy néz ki, hogy erre nincs is szükség, hiszen a munkaszerződés és a munkajogviszony általános fogalma számos munkavégzési mód kifejezésére nem megfelelő. Az más kérdés, hogy a munkajogviszony tradicionális értelmezése magának a fogalomnak a szubsztanciáját is igyekezett beszűkíteni. A munkaszerződés és a munkajogviszony azonban nem alkalmas arra, hogy munkajogon kívüli védelmi eszközként használják.

Egyetértés van abban, hogy a munkaszerződésnek két különös vonása határozható meg, függetlenül attól, hogy egyes országokban meghatározzák a szerződés szükséges tartalmi elemeit, másokban nem. Az első lényege abban áll, hogy már a szerződés megkötésekor a feleket különös köteleességek terhelhetik, természetesen elsősorban a munkáltatót. E köteleességek vagy nem találhatók meg a többi magánjogi szerződés holdudvarában, vagy másképpen, az általános személyiségvédelmen keresztül, mintegy annak szűrőjén érvényesülnek. A munkaszerződés második sajátossága azáltal határozható meg, hogy a munkaszerződés egy különös magánjogi kötelmet keletkeztet, amelynek tartalma mind minőségében, mind e tartalom kialakításának szabályozási technikájában jelentősen eltér a többi magánjogi kötelmetől. A munkajogban mindig is nagy hangsúly helyeződött a munkajogviszony kritériumkatalógusának a meghatározására.<sup>81</sup> Ez olyan mélységekig sikerült, hogy a munkajogviszony kiterjesztésére sem lehetett komolyabb kísérletet tenni.

A leírtaknak megfelelően maradt a munkavállaló, pontosabban fogalmazva a munkavállalóhoz hasonló olyan jogállás, amelyre – legalábbis egyes elemeiben – a munkajogban ismert védelmi szükségletet indokolt kiterjeszteni. Az egyes országok elemzéséből arra lehet következtetni, hogy a nem munkavállalók – azaz a tág értelemben vett munkát vállalkozók – egy meghatározott rétegét legalábbis a munkavállalóhoz hasonlóan kell kezelni,

<sup>80</sup> A munkaszerződés német irodalmához lásd különösen Gierke, v. Otto: *Deutsches Privatrecht*, Berlin, Verlag Duncker & Humblot, 1917, Bd. III., 593.; A jogalkalmazás álláspontját lásd: BAG AP 2 zu § 616 BGB Beschäftigungspflicht. Mivel a francia jog sem adja meg a munkaszerződés legáldfinícióját, a jogtudomány és a jogalkalmazás a munkaszerződés három szükséges elemét sorolja fel. Az első: a szerződés tárgya magának a munkának – mint emberi tevékenységnek – a szolgáltatása. A második: a szerződés visszerthes (onéreux), azaz kétoldalúan szinallagmatikus kötelmet keletkeztet. A harmadik: az alárendelődés. Lásd Camerlynck, Guillaume-Henry – Lyon-Caen, Gérard – Pélissier, Jean: *Droit du travail*, Dalloz, 1986, 174 – 175. Lásd ezzel összefüggésben az alábbi definíciót: «le contrat de travail est le contrat par lequel une personne s'engage à travailler pour une autre qui s'oblige à lui payer un salaire calculé, soit à raison de la durée du travail soit à proportion de la qualité ou de la quantité de l'ouvrage accompli, soit d'après toute autre base arrêtée entre l'employeur et l'employé». Idézi: Pélissier, Jean – Supiot, Alain – Jeammaud, Antoine: *Droit du travail*, Dalloz, 2002, 188. A munkaszerződésnek a munkajogon kívüli relációkra – adójog, társadalombiztosítási jog – történő kiterjesztésére irányuló törekvésekről lásd: Auber-Monpeysen, Thérèse: *Subordination juridique et relation de travail*, Paris, Centre national de la recherche scientifique 1988, 96 – 97. Az angol fogalomképzés módszertanáról lásd Freedland Mark: *The contract of employment*, Oxford, Clarendon Press, 1976, 19 – 24.; Deakin, Simon – Morris, Gillian: *Labour law*, London/Edinburgh/Dublin, 1998, Butterworths, 131.

<sup>81</sup> Csupán érintőlegesen lásd erről: Heuberger, Georg: *Sächliche Abhängigkeit als Kriterium des Arbeitsverhältnisses*, München, Athenäum, 1982.; Lieb, Manfred: „Unternehmerähnliche Arbeitnehmer“, *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, 1976/3, 276 – 304.; Wachter, Gustav: *Wesenmerkmale der arbeitnehmerähnlichen Person*, Berlin, Duncker&Humblot, 1980.

azonban nem munkajogi jogállásuk, hanem tényleges teljesítési helyzetük szerint. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy nem valamiféle új munkavállaló-fogalomról van szó, hanem „csupán” e védelmi szükséglet felerősödéséről a munkavállalóhoz közeli teljesítési mód szerint munkát végzők irányában.<sup>82</sup> Hasonló a francia jog megközelítése is e munkát vállaló réteggel kapcsolatban (*droit de la „dépendance dans l’indépendance”*).<sup>83</sup> Végezetül érdekes az angol irodalom álláspontja és különösen a jogalkotás megoldása, amennyiben a jelzett szociális kiterjesztésből már egyáltalán nem csinálnak titkot, ugyanakkor szóba sem kerül a munkavállaló (*employee*) fogalmának kiterjesztése.<sup>84</sup>

A magyar munkajogi szabályozás a rendszerváltoztatás folyamatában ugyan tiszta lappal indult, de egy felemásra sikeredett kompromisszum eredményeképpen született meg az új Mt. Ebben a folyamatban a jogalkotó nem tudta kiépíteni a munkajog fogalomrendszerét. Napjainkban számos, adottnak vett fogalmakról kiderül, hogy valójában nem léteznek, sem mint legáldefiníciók, sem mint a jogtudomány, vagy a jogalkalmazás által kimunkált kategóriák. Több, az 1967. évi II. törvényből származó „munkaügyi zsargon” épült be a hatályos Mt-be, amelyek talán korábban egy piacmentes, izolált munkajogi rendszerben nem okoztak különösebb zavart, mára azonban értelmetlenek.

Súlyosabb problémát jelentett azonban az alapvető fogalmak hiánya, amelyet egyébiránt a jogalkotó adottnak vett. Így a hazai munkajogban nem találjuk meg a munkaszerződés, a munkajogviszony és a munkavállaló fogalmát.

E fogalmak tisztázására az alábbiak miatt lenne szükség. A munkaszerződés, illetve a munkajogviszony legáldefiníciója szolgálná a munkajog dogmatikai tisztaságát, megalapozná a további fogalmak kimunkálását, és a sokat hangoztatott *flexicurity* irányába eredményezne elmozdulást. Különösen a munkaszerződés meghatározásának hiánya szembeötlő.<sup>85</sup> Az Mt.-ben nem találunk olyan definíciót, mint pl. a BGB 622. §-a, vagy akár a Ptk. vállalkozásra vagy megbízásra vonatkozó szabálya. Egy hasonló definíció kimunkálása lehetne a munkajog dogmatikai bázisa. Egyrészt elhatárolja a polgári jog munkavégzésre irányuló szerződéseitől, másrészt erre a fogalomra lehet építeni az individuális és a kollektív munkajog intézményrendszerét. Végezetül ez a fogalom lehet viszonyítási alap az ún. tipikus és atipikus munkajogviszonyok megítélése tekintetében is.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Richardi, Reinhard: Arbeitsrecht als Sonderprivatrecht oder Teil des allgemeinen Zivilrechts [in FS für Alfred Söllner zum 70. Geburtstag], München, 2000, C. H. Beck, 957 – 972.

<sup>83</sup> Péliissier, Jean – Supiot, Alain – Jeammaud, Antoine, 2002, 190 – 192.

<sup>84</sup> Davidov, Guy 2005, 57 – 71.

<sup>85</sup> A munkaszerződés legáldefiníciójának elmaradását nem pótolja az Mt. 76. § (5) bekezdése, amely a munkaszerződés szükséges tartalmi elemeit határozza meg.

<sup>86</sup> A/ definíció: Munkaszerződés alapján a munkavállaló köteles a munkaszerződésben meghatározott munkát a munkáltató részére teljesíteni, a munkáltató a munkaszerződésben meghatározott munkabért megfizetni.

B/ definíció: Munkaszerződés alapján a munkavállaló köteles a munkaszerződésben meghatározott munkát a munkáltató rendelkezése szerint teljesíteni, a munkáltató a munkavállalót foglalkoztatni és a munkaszerződésben meghatározott munkabért megfizetni.

A munkaszerződés fogalmára épülő dogmatikai bázison lehetne teleologikus megközelítésben kidolgozni a munkavállalóéhoz hasonló jogállású munkát végzők fogalmi ismérveit. Ezzel összefüggésben indokolt megjegyezni, hogy a munkavállalóéhoz hasonló jogállású munkát végzők definiálása nem a munkavállaló fogalmának kiterjesztését jelenti. Erre a megközelítésre azért van szükség, hogy meghatározott törvények,<sup>87</sup> továbbá meghatározott munkajogi jogintézmények alkalmazása szempontjából munkavállalónak minősüljenek azok is, akik nem munkaszerződés alapján teljesítenek.<sup>88</sup>

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a munkajogi fogalomképzés az absztrakt definíciók bázisán egyre erőteljesebben a teleologikus fogalomalkotás irányába tolódik el. Álláspontom szerint a hazai munkajog számára sem marad más lehetőség. A lemaradás ugyanakkor nyilvánvaló, hiszen a jogalkotó még az alapfogalmak megalkotásáig sem jutott el.

## IX. Kitérési pontok – *de lege ferenda*

Mielőtt a munkajog fejlődése érdekében általam szükségesnek ítélt lépéseket rögzíteném, meg kell jegyeznem, hogy bármilyen jövőbeni folyamat nem választható el a jog egyéb nagy rendszereinek az elemzésétől.

Az első nagy rendszer, amelyet a munkajogi jogalkotás nem hagyhat figyelmen kívül, a magánjog általános rendszere, hiszen a munkajog ennek egyik része. A jogalkotónak ennek megfelelően kell kialakítani a munkajog normarendszerét, ami közelebbről azt jelenti, hogy a munkajogi normáknak elsősorban ki kell fejezniük a munkajogviszony szerződéses kötelelem jellegét. Erre az alapra építve kell azokat a modulációkat elvégezni, amelyek az a tényt fejezik ki, hogy a munkajog a más részére végzett önállóan munkavégzés jogterülete.

<sup>87</sup> Elsősorban adójogi, illetve társadalombiztosítási jogi jogszabályok alkalmazása jöhet szóba.

<sup>88</sup> Ebből a szempontból lényeges az ún. *floor of rights* intézménye. Lásd ezzel összefüggésben az angol *Employment Rights Act* (1996) 230. §-át, a *National Minimum Wage Act* (1998) 54. §-át, a *Working Time Regulations* (1998) személyi hatályára vonatkozó rendelkezéseket, valamint az *Employment Relations Act* (1999) értelmező rendelkezéseit. Miért érdekesek ezek a jogszabályok? *Davies* – a hagyományos angol monográfiákhoz képest meglehetősen rendhagyó tanulmányában – az alábbi kérdést teszi fel: *who is protected by employment law?* A válasz ambivalens, összetett, az első látásra történő ítékezés gyakran vezethet tévedésekhez. *Davies* siet leszögezni, hogy az angol *employment law* nem támogatja a munkaerő (*workforce*) egészét. Az angol munkajogi jogalkotás három, egymástól viszonylag jól elkülöníthető kategóriát különböztet meg. Hangsúlyozni szeretném, hogy az elhatárolás meghatározott ismérvek szerint történik, azonban munkajogi praktikus következménye az, hogy egyes munkát vállaló kategóriákat milyen jogok illetnek meg, másképpen fogalmazva, *milyen védelmi helyzetben, illetve szinten vannak a munkajog rendszerében*. Az elemzések közül egyértelműen kitűnik, hogy a *common law* rendszerében, illetve a *legislation* szerint is, az *employee* a hagyományos kategória, amely valamennyi – az adott időszakban rendelkezésre álló – joggal rendelkezik, azaz egy adott időszakban a lehető legnagyobb védelmet élvez. A skála másik oldalán a *selfemployed* található, akire a mind a *common law*, mind a *legislation* úgy tekint, hogy ez a réteg képes az önmagáról való gondoskodásra, és ennek megfelelően – bizonyos kivételekkel – nem részesül a munkavállalót megillető jogokból, azaz védelméről magának kell – más magánjogi rendszerben és elvek alapján – gondoskodnia. És fokozatosan kialakult egy harmadik kategória, nevezetesen a *worker*. Általában elmondható, hogy a *worker* nem rendelkezik mindazokkal a jogokkal, mint az *employee*, azonban a *selfemployed* kategóriájához képest sokkal erősebb védelemben részesül. Lásd *Davies, Anne: Perspectives on labour law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 75 – 94.

A második nagy rendszer az Európai Unió munkajoga, a fentiekben meghatározott mindkét értelemben. Egyrészt a magyar jogalkotónak fel kell mérnie a közösségi jog által adott lehetőségeket, és mérlegelnie kell az átvétel tartalmának szintjét. Ezzel párhuzamosan – már csak a szabad mozgás követelményeinek felerősödése miatt is – figyelemmel kell kísérnie az egyes tagállamok szignifikáns megoldásait.

A magyar munkajog további fejlődésének lehetséges kitörési pontjai az alábbiak lehetnek.

A jogalkotónak meg kell teremtenie az individuális és kollektív munkajog egységét, mert csak ez biztosíthatja a munkajog jogforrási rendszerében a kontraktuális jogforrások megfelelő befolyását, amely egyben a munkajog rugalmasságát elősegítheti.

Ki kell munkálni a munkajog absztrakt – minden más jogterülettől megkülönböztető – fogalomrendszerét, amelyre alapozva lehet kidolgozni a célirányos, teleologikus fogalmakat. A legfontosabb alapfogalom a munkaszerződés, amely alapján lehet meghatározni a munkajogviszony szükséges és elégséges kritériumkatalógusát, valamint a munkáltatói minőség jellemzőit. Hangsúlyozandó a „szükséges és elégséges” kitétel, ugyanis a cél az, hogy a tradicionális munkajogviszony mellett a többi, napjainkban még atipikusnak nevezett munkajogviszonyok is a rendszer integráns részei legyenek.

A munkavállalók alapjogait biztosító kógens normákat valóban csak azokra a jogokra kellene fenntartani, amelyeknek az érvényesülését a jogrend nem bízta a megállapodásokra. Ezen túlmenően elsősorban a kétoldalú diszpozitív normáknak kellene teret adni. Ezáltal megváltozna a törvény normarendszerének a szintje is, hiszen nem a minimális standardokat, hanem egy ún. középarányost helyezne a jogalkotó a szabályozás középpontjába.<sup>89</sup>

A kollektív munkajog struktúráján belül – amennyiben a jogalkotó a jelenlegi duális szerkezetet kívánja fenntartani – tisztázni kell a koalíciós-tarifális és az üzemi alkotási jogi részek egymáshoz való strukturális és működési viszonyait. Mint ahogyan utaltam rá, a kollektív munkajog e két eleme rendeltetésében és minőségében is különböző, és a rájuk vonatkozó szabályozást is ennek megfelelően kell kialakítani.<sup>90</sup>

Végezetül a munkajogi jogalkotás nem lehet érzéketlen az ún. gazdaságilag függő, *de iure* azonban más részére önálló munkát végzők szociális biztonságát illetően. Ezért – a munkavállaló és a munkajogviszony fogalma kiterjedésének változatlanul hagyása mellett – rögzíteni kell azokat az intézményeket, amelyek hatálya megfelelő feltételek esetén

<sup>89</sup> Ez a változás csak látszólag jelentene visszalépést. A minimálstandardok melletti relatív diszpozitivitás, illetve a 13. § tartalma nem jelentett ösztönzést a munkáltatók számára kollektív szerződés megkötésére. A középarányos – a jogalkotó által szükségesnek vélt szint – azonban engedi a kétirányú eltérést, és megfelelő partnerek esetén közelebb vihet a reális megállapodáshoz.

<sup>90</sup> Amennyiben egyáltalán rászánja magát a jogalkotó, ez az átalakítás lesz talán a legnehezebb, ugyanis óhatatlanul együtt kell járnia a kollektív szerződésképeség koncepcionális újragondolásával.

e munkavégzőkre is kiterjed. Ezzel valósul meg a más országokban már tapasztalható munkajogi expanzió.

\*\*\*

### ***A Chance of Renaissance for the Hungarian Labour Law in the Mirror of the European Union's Employment Policy***

The Study demonstrates the process which took place in Europe after World War II and the stabilisation of labour law institutions, and which led to substantial disillusionment. Complex economic, social and legal problems lay behind the 'escape from labour law' syndrome, to which the Green Paper makes references as well. The structural changes induced by globalisation influenced the labour law's traditional institutions in their very core. After the economic and political change of regime the Hungarian labour law transformed significantly; on the basis of contract principle and private autonomy it became part of private law in terms of its dogma system. Its legal concepts however bear traditional characteristics of the 70's. This applies to the Hungarian labour law's legal source system in so far as the role of collective contractual legal sources is exceptionally little, and to the structure of labour law in so far as the influence of collective labour law is evanescent as well. In the Author's opinion, there is a need for fundamental changes in the Hungarian labour law in terms of legal sources, individual and collective labour law as well as creation of notions and concepts.

### ***Die Erneuerungsaussichten des ungarischen Arbeitsrechts im Spiegel der arbeitsrechtlichen Politik von EU***

Diese Abhandlung stellt den Entwicklungsprozess nach dem zweiten Weltkrieg in Europa dar, der nach der Stabilisation der Rechtsinstitutionen des Arbeitsrechts zur starker Ernüchterung geführt hat. Hinten dem Syndrom von „Flucht aus dem Arbeitsrecht“ befinden sich zusammengesetzte wirtschaftliche, soziale und rechtliche Probleme, wie die das sog. „Grün Buch“ zusammengefasst hat. Die durch die Globalisation induzierten Veränderungen wirken grundsätzlich auf die traditionellen Institutionen des Arbeitsrechts. Das ungarische Arbeitsrecht hat sich in der Zeit der wirtschaftlichen und politischen Umwandlung völlig verwandelt. Dieses Rechtsgebiet ist zum Teil des Zivilrechtssystems auf die Basis des Vertragsprinzips und der Privatautonomie. Die Rechtsinstitutionen des ungarischen Arbeitsrechts tragen an sich die Merkmale von siebziger Jahren. Dies bezieht sich als auf die Rechtsquellenlage – sofern die Rolle der Tarifvertraglichen Quellen niedrig, auch auf die Struktur des Arbeitsrechts – sofern der Einfluss des kollektiven Arbeitsrechts verschwindend klein. Des Verfassers nach ist es erforderlich das Verhältnis der Rechtsquellen, des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts, und die arbeitsrechtliche Begriffsbildung umzuwerten.