

KUN ATTILA

AZ ÚJ MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVE*

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) hatálybalépése óta eltelt bő három év általános tapasztalata azt tükrözi, hogy az új Mt. a gyakorlat számára alapvetően hasznos, megfelelő szabályozást biztosít. Mindez állítható annak ellenére is, hogy – a tanulmányban kifejtettek szerint – a törvény jogpolitikai célrendszere komoly kritika tárgyává tehető és a célok teljesülése sem igazolható. Jogtechnikai értelemben tehát „él”, jól funkcionál a törvény. Jogpolitikai, jogszociológiai és társadalmi szempontból azonban a kódex hatásának megítélése aggályos lehet. Egyfelől, a kitűzött nagyvű célok teljesülése alig történt/történik/történhetett meg, illetve nem kalkulálható, másfelől viszont egyéb – közöttük károsnak tekinthető – hatások jelentkezése kimutatható. Továbbá a munkajog tágabb felfogása szellemében elvileg lehetséges szakpolitikai koordinációs, holisztikus munkaerőpiaci szemlélet szintje teljesen hiányzik a magyar munkajogi jogalkotás világából. Hasonlóan hiányzik továbbá a nemzetközi munkajogi gondolkodás klasszikus és újabb értékelvű hagyományainak „helyén kezelése” és integrálása. A kódex kifejezetten ambiciózus „nevelő” hatása (lásd generálklausulák, „megállapodásra nevelés” célja stb.) sem tűnik igazán sikeresnek: „alvó” (vagy legalábbis álmos) kollektív, munkakapcsolati struktúrákra egyelőre száradt falevélként látszanak hullani egy „mozgósító” szellemű (értsd: megállapodásra nevelni kívánó) törvény lapjai. Azok a társadalmi változások, amelyeket minden bizonnyal generál az új szabályozás, nem maradéktalanul pozitívak. Álláspontunk szerint fontos lenne a munkajogi megfelelés és a felelős foglalkoztatás társadalmi-gazdasági jelentőségének fokozottabb tudatosítása mind jogalkotási, mind társadalmi síkon. E szempontok fontossága mind értékelvű/alapjogi megközelítésben levezethető (lásd a „tisztességes foglalkoztatás” ILO-ideája), mind gazdasági érveléssel alátámasztható (míserint a munkajogi védelem nem a gazdaság „ellensége”, hanem éppen a jól működő piacok szerves pillére lehet).

Az új munka törvénykönyve (2012. évi I. törvény, Mt.) 2012 július elsején lépett hatályba.¹ A magyar munkajog aktuális állapotának vizsgálatához alapvetően kettős módszertani megközelítés tűnik indokoltnak: elsőként az ún. textualista, második-

* A tanulmány az MTE–PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport keretében készült.

¹ Ugyanakkor egyes szabályai csak 2013. január elsejétől hatályosak. (Lásd részletesen: 2012. évi LXXXVI. tv. az Mt. hatálybalépéséről.)

ként az ún. institucionalista. A textualista megközelítés magát a szabályozást (Mt.), illetve annak főbb irányait érinti, míg az institucionalista megközelítés azt a bevett, erős munkajogtudományi hagyományt szem előtt tartva vizsgálódik, amely szerint a munkajog doktriner megközelítése zsákutca, éppen a jogterület rendkívül széles körű és intenzív politikai, szociológiai, gazdasági kapcsolódásai miatt. Utóbbi – Kahn-Freund alapú – institucionalista megközelítés² továbbgondolása két további szempont felvetését teszi szükségessé: egyrészt – „input” oldalon – a munkajog ún. kontextuális tényezők általi meghatározottságának tényét, másrészt – „output” oldalon – a munkajog ún. institucionális dinamizmusát. Előbbi, Deakin szellemében lényegében annyit tesz, hogy a munkajog mindenkori állapota tulajdonképpen nem más, mint igen összetett kontextuális tényezők evolúciós összhatásának előre jórészt kiszámíthatatlan, megjósolhatatlan eredője (ez az utolsó gondolat az ún. *indeterminacy of labour law* tétel, amelyre még visszatérünk jelen tanulmányban).³ Utóbbi – a munkajog institucionális dinamizmusa – koncepció pedig arra utal, hogy a munkajogi szabályozás szövege mindig önmagán túlmutató, tovagyrűző dinamizmusokat, hatásmechanizmusokat rejtget magában, illetve indukál: mind kifelé (a jogrendszeren kívül, a társadalom és a munkaerőpiac irányában), mind befelé (a jogrendszeren belül, annak egyéb területei vonatkozásában). Jelen dolgozat sem tartja megkerülhetőnek ezeket a szempontokat, így mind a kontextuális hatásokra (inputok), mind az intézményi dinamizmusokra (külső és belső output) rá kíván mutatni.

A tanulmány felépítése tehát a következő: A második fejezet textualista megközelítésben mutatja be és értékeli az új munka törvénykönyvét, mind *lex lata*, mind *lex ferenda* kontextusban. Röviden vázoltatnak az új kódex főbb sajátosságai (*lex lata*), tartalmi változásai, de elsősorban nem részletes tételes jogi vizsgálódás alapján, hanem „összkep” jelleggel, a főbb szakmai álláspontok tükrében. Ezt követően említésre kerülnek az új szabályozás módosítására vonatkozóan már most megfogalmazott, illetve megfogalmazható főbb kritikai irányok, módosítási javaslatok. Itt sem a technikaibb finomhangolási igényekre, hanem a koncepcionálisabb érvényű felvetésekre koncentrálnak.

A harmadik fejezet a már említett institucionalista paradigma mentén, értékelő igénygel vizsgálja az új szabályozás jogrendszeren kívüli, illetve jogrendszeren belüli lehetséges tovagyrűző hatásait, ún. külső és belső institucionális dinamizmusait.

A negyedik fejezet az érvényesülés, megfelelés (*compliance*) felől kérdez rá a magyar munkajog állapotára.

A fent jelzett tematikára tekintettel – módszertani megjegyzésként – említést érdemel, hogy jelen tanulmány elemzési módszere alapvetően értékelő, „összkep” jellegű. Ennek oka a terjedelmi és műfaji korlát, hiszen jelen átfogó rendeltetésű, sajátos

² Alan BOGG [et al.] (szerk.): *The Autonomy of Labour Law* (Oxford – Portland: Hart 2015) 22.

³ SIMON DEAKIN: „The Evidence-Based Case for Labour Regulation” in Lee SANGHEON – Deirdre McCANN (szerk.): *Regulating For Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Geneva: ILO – Palgrave Macmillan 2011); Deirdre McCANN [et al.] (szerk.): *Creative Labour Regulation: Indeterminacy and Protection in an Uncertain World* (Geneva: ILO – Palgrave Macmillan 2014) 4–7; Továbbá Deakin ún. *indeterminacy of labour law* tételéhez: SIMON DEAKIN – Prabirjit SARKAR: „Assessing the Long-Run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data” *WEF Working Papers* 2008/43.

műfajú tanulmánynak jellegénél fogva nem lehet célja konkrét jogintézmények tüzetes leírása, vizsgálata.

1. TEXTUALISTA MEGKÖZELÍTÉS – A SZABÁLYOZÁS MIKÉNTJE

Az alábbiakban – kifejezetten röviden (ebből fakadóan szimplifikálva) – vázolásra kerülnek az új kódex főbb sajátosságai (*lex lata*), tartalmi változásai, de elsősorban nem részletes tételes jogi vizsgálódás alapján, hanem „összkép” jelleggel, a főbb szakmai álláspontok tükrében. Ezt követően említésre kerülnek az új szabályozás módosítására vonatkozóan már most megfogalmazott, illetve megfogalmazható főbb kritikai irányok, módosítási javaslatok.

1.1. LEX LATA

Alapjaiban véve kevesen vitatják, hogy egy új munkajogi kódex elfogadása szakmailag indokolt volt és időszerű. Általánosságban véve, technikai értelemben kifejezetten erénye a törvénynek, egyetértve Pál Lajossal, hogy dogmatikailag sokkal „kulturáltabb”, pontosabb, mint a korábbi szabályozás.⁴ Ezt tekintve jelentős egyetértés mutatkozik a szakmai közvéleményben: a normaszöveg sok szempontból javult, egyszerűsödött,⁵ illetve jogtechnikailag kifinomult, cizellált jogászi munka (természetesen mindez nem jelenti azt, hogy bizonyos kérdéseket ne lehetett volna pontosabban szabályozni). Elmondható továbbá, hogy az új kódex kifejezetten komplex szerkezetű, „jogászoknak szóló mű”⁶ (utóbbi szempont azért érdemes külön említésre, mert az Mt. azon néhány törvény egyike, amelyet nem jogászok – például bérszámfejtők, személyügyesek, HR-esek, érdekképviseltek, maguk a jogkereső munkavállalók – is tömegesen „használnak”, így örökzöld feladványa a munkajogi szabályozásnak a közérthetőség kontra professzionalizmus dilemma).

A szabályozás tartalmát általánosságban vizsgálva egyet lehet érteni Gyulavári Tamással, aki szerint a „normaszöveg részleteinek változása egyértelműen a munkáltatók számára kedvező” és ahol változás történt a korábbi szabályozáshoz képest, azok túlnyomórészt a munkavállalóra kedvezőtlenek.⁷ Különösen a szakszervezeti oldal álláspontja homogén azt illetően, hogy az új kódex egyértelműen a munkavállalók hátrányára változtatta meg a munka világára vonatkozó szabályokat. Ugyanakkor egy friss hatásvizsgálat leszögezi, hogy nem igazolhatóak empirikusan azok a feltételezések, hogy az új Mt. hatálybalépését követően a munkaszervezeti viszonyok a versenyszféra munkavállalói egészének vagy akár csak a többségének hátrányára vál-

⁴ „Megállapodásra nevel az Mt. Beszélgetés a X. Magyar Munkajogi Konferencián Dr. Berke Gyulával, Prof. Dr. Kiss Györggyel és Dr. Pál Lajossal” *HR & Munkajog* 2013. november 13, munkajog.hu/rovatok/konferenciak/megallapodasra-nevel-az-mt.

⁵ GYULAVÁRI Tamás: „Út a rugalmasságba” in KUN Attila (szerk.): *Az új munka törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa* (Budapest: KRE ÁJK 2013) 91–104.

⁶ FODOR T. Gábor: c. n. in KUN (5. lj.) 136.

⁷ GYULAVÁRI (5. lj.) 102.

toztak volna meg.⁸ Lehoczkyné Kollonay Csilla a törvény főbb hibáiként említi a következőket: a jogok és kötelezettségek homályos jellege, számos norma szankció nélküli volta, a bonyolult („labirintusszerű”) szabályozás, az aránytalan kockázattelépítés (a hagyományosan a munkáltatót terhelő, de az új szabályozás eredményeképpen részben „megtakarított” kockázatok áttolása a munkavállalóra, az egyénre és a társadalomra).⁹ Horváth István a kollektív munkajog újraszabályozásának átlagon felüli átpolitizáltságát emeli ki egyik fő kritikai pontként.¹⁰

Lehetetlen lenne egy ilyen tanulmányban kimerítően felsorolni és részletezni az új kódex tartalmi változásait, ezért csak vázaltszerűen utalunk – a teljesség igénye nélkül – néhány karakterisztikus reformra:

- A munkajog jogforrási rendszerének koncepcionális átalakítása. Ennek fő lépése a kollektív megállapodások és a jogszabály relációjában az abszolút (kétoldalú) diszpozitivitás előtérbe helyezése. A felek megállapodása és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok relációjában ugyan a relatív diszpozitivitás (ún. kedvezőbbség elve) maradt a fő elv, de növekedett a kivételek száma. Összességében a munkajog kontraktuális jogforrásaira terelődik a hangsúly, párhuzamosan az állam regulatív funkcióinak megemlékezésével.

- Az üzemi tanács által köthető kvázi-kollektív szerződés jogforrási pozícióba emelése.

- A munkaidő és munkabér újszerű szabályozása a rugalmasság fokozása mellett.

- A korábbiakhoz képest nagyobb számban jelentek meg értelmezést kívánó, a bírói értelmezésnek tágabb teret nyitó generálklauzulák (például méltányos mérlegelés, előreláthatósági klauzula, aránytalan sérelem stb.).

- A felmondási védelmek szűkítése és rendszerének átalakítása.

- A munkaviszony munkáltatói jogellenes megszüntetésének fellazított jogkövetkezményei (a kártérítési elv előtérbe helyezése, az elmaradt jövedelem címén igényelhető kártérítés limitálása, a „visszahelyezés” kivételessé tétele, a pönális szankció mellőzése stb.).

- A hatályos szabályozás az üzemi tanács, valamint a szakszervezetek szerepét újradefiniálja: nem drasztikusan, de formálisan valóban csökkentek a szakszervezeti jogosítványok (például kifogás, ellenőrzési jog megszüntetése, redukált munkajogi védelem, erősen korlátozó titokvédelmi szabályok stb.). Az üzemi tanács részvételi jogai és működési feltételei érdemben nem erősödtek.

- A munkajogi kártérítési felelősség markánsabban polgári jogi szemléletű szabályozása; a munkáltatói kárfelelősség esetén a mentesülés szabályainak „lazítása”, a munkavállalói felelősség szigorodása.

- Az ún. atipikus jogviszonyok körének kiterjesztése, átfogó szabályozási kísérlete, döntően munkaerőpiaci (értstd: foglalkoztatásbővítési) ambíciók mentén.

⁸ DABIS Erzsébet [et al.] (szerk.): *Elemző tanulmány: az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata* (Budapest: Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája – SZTE 2015), http://www.liganet.hu/news/8791/Az_uj_Mt_kutatas_osszefoglalo_tanulmany.pdf.

⁹ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: „Génmanipulált újszülött – Új munkatörvény az autoriter és neoliberális munkajogi rendszerek határán” in KUN (5. lj.) 24–56.

¹⁰ HORVÁTH István: „Fényárnyék – Húsz percben az új Mt.-ről” in KUN (5. lj.) 75–90.

1.2. VÁLTOZÁSOK ÉS LEX FERENDA

A munkajog általánosságban véve mindig is egy átpolitizált és gyakran változó jogterület. Nincs ez másként az új kódex kapcsán sem. A törvény hatálybalépése óta már eddig is számos szövegpontosító, finomhangoló módosítás történt. Ez feltehetően a jövőben sem lesz másként. Bár az egyik fő előzetes jogalkotói cél volt a stabilabb, jogbiztonságot jobban szolgáló, kevéssé „toldozgatott-foltozgatott” kódex megcélzása (mely a korábbi Mt. egyik fő kritikája volt, annak elavult volta mellett), aligha lehet a sok változás miatt „pálcát törni” a kódex magalkotói felett. Számos körülmény indukált eddig is és fog ezután is indukálni módosításokat. A legfontosabb ilyen faktorok a következők (néhány jogintézmény példáját is említve – a teljesség igénye nélkül – a már bekövetkezett módosítások köréből):

a) Szövegpontosítás, finomhangolás, leginkább a gyakorlati igényekre reagálva, kiszűrve egyes értelmezési problémákat, segítve a jogalkalmazást (például távolléti díj kiszámítása, a szabadság kiadásának egyes szabályai).

b) Az egyes európai uniós irányelvek pontos, maradéktalan implementálásával kapcsolatos vitás kérdések rendezése (például a munkáltató személyében bekövetkező változás, a kötetlen munkarend, a szülési szabadság stb. kapcsán).

c) A politikai akarat jogalkotási átvitelét megtestesítő módosítások (például vasárnapi munkavégzés és bérpótlék¹¹).

d) Bizonyos alkotmányossági követelmények érvényesítése. Például ilyen esetkör a 17/2014. (V. 30.) AB határozat fejleményei nyomán indult szakmai diskurzus a nők felmondási védelmét, illetve a várandósságról szóló tájékoztatási kötelezettséget illetően, amely minden bizonnyal további jogalkotói beavatkozást, pontosítást fog szükségessé tenni.¹²

Az említett, az EU jogrendjének való teljesebb megfelelést szolgáló kisebb-nagyobb – leginkább szövegpontosító jellegű – módosítási igények mind maga az EU, mind a szakma részéről vissza-visszatérőek, de emellett egyéb nemzetközi fórumok is gyakoroltak kritikát az új kódexet tekintve. Az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) még az Mt. Javaslatáról, 2011-ben egy ún. Technikai Memorandumban fejtette ki álláspontját, alapvetően a magyar szakszervezetek kezdeményezésére.¹³ A Memorandum több irreleváns és azóta meghaladott (illetve félreértéseken, sőt fordítási hibákon is alapuló) megállapítást is tett, számos pontja mégis megfontolásra érdemes. Különösen ilyen a munkáltatói kárfelelősség „felpuhított” szabályozását, illetve a hatékony kollektív alku és a békés munkaügyi kapcsolatok nem megfelelő jogalkotói támogatását érő éles kritikák.

Az Európai Szociális Karta alapján a szerződő felek – így hazánk is – kötelesek rendszeres jelentésekben beszámolni az Európa Tanács főtitkáranak a Karta általuk ratifikált rendelkezéseinek alkalmazásáról. A tizedik nemzeti jelentés a munka világgal kapcsolatos jogokat dolgozta fel a 2009. január 1-jétől 2012. december 31-ig tartó

¹¹ Vö. 2014. évi CII. tv. a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról.

¹² Bővebben KAJTÁR Edit – ZELLER Judit: „A várandósságra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről az Alkotmánybíróság nyomán” *Közjogi Szemle* 2014/7. 4.

¹³ ILO: Memorandum of Technical Comments on Hungary's draft Labour Code, 8 Nov. 2011.

időszakban. A jelentést értékelő Szociális Jogok Európai Bizottsága több ponton elmarasztalta hazánkat. Az ILO-hoz hasonlóan, az egyik fő kritikai pont a kollektív alku hatékony promotálásának, támogatásának hiányosságaira mutat rá.¹⁴ Az Mt. fontos deklarált célja a kollektív szerződéssel való lefedettség növelése, amihez azonban érdemi támogatást és eszközöket a partnerek számára az állam nem biztosít.

A fentiek mellett van még egy faktor, amely „normális” esetben időről időre intenzíven alakítja a munkajogi szabályozást: a szociális partnerek országos tripartit tárgyalásainak eredménye. Hazánkban a 2011-ben megszüntetett Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) helyét formálisan átvette ugyan a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács,¹⁵ de utóbbi valójában nem tekinthető a szociális párbeszéd országos szintű klasszikus – értsd: tripartit, érdemi egyeztető stb. – fórumának. Mind objektíven tekintve, mind különösen szakszervezeti nézőpontból vitatható a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának (röviden VKF) szerepe is. A VKF 2012 februárjában három szakszervezeti szövetség és a munkáltatói szövetségek részvételével jött létre, mintegy az OÉT megszűnése által keltett űr pótlására. Ezt a fórumot a kormány biztosította a szociális partnerek számára, mintegy „gesztusként”, de bizonyos kompromisszumok árán. Természetesen a feloszlott OÉT funkcióját a VKF nem képes maradéktalanul pótolni és működésének számos kritikus pontja megvilágítható (például a teljes szakszervezeti spektrum felölésének,¹⁶ a tételes jogalapnak és a kifinomult működési struktúrának a hiánya), mégis ez az egyetlen – a kormány részéről is elfogadott – fórum a versenyszférában, amely a háromoldalú párbeszéd többé-kevésbé intézményes lehetőségét nyújtja a munka világát érintő kérdések tárgyában.

A VKF működése óta talán legintenzívebb tárgyalások 2015 tavaszán zajlottak. A VKF munkavállalói oldala – kiegészülve más konföderációk és nagy ágazati szakszervezetek szakértőivel – hosszú szakmai egyeztetés után összeállította az Mt., valamint a sztrájk törvény egyes rendelkezéseinek módosítására tett javaslatait, majd folyamatosak voltak a szakértői tárgyalások. A tárgyalások ugyan nem a nyilvánosság előtt zajlanak, a felek azonban nyilvánosságra hozták az ún. oldalálláspontjait. Szinte magától értetődő, hogy amíg a munkáltatók tovább kívánnák liberalizálni a munkaerőpiacot, addig a munkavállalói oldal a munkavállalókat védő garanciák megerősítéséért küzd. A munkáltatói oldalról érkező javaslatok közül néhány példa: az egyoldalú munkáltatói kötelezettségvállalások szabad módosíthatósági igénye, a munkaidő egyes szabályainak további rugalmasítása stb. A munkavállalói oldal prioritásként kezeli a munkáltatói jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek szigorítását, de számos egyéb javaslatot is megfogalmaztak (például a megszakítás nélküli munkarendben foglalkoztatottak bérpótlékának a visszaállítása; az elszámolási időszak jogintézményének eltörlése; több, a kisgyermekes munkavállalók védelmét fokozottabban előmozdító szabály; a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelmének erősítése és a munkajogi védelem kiterjesztése az üzemi tanács

¹⁴ European Social Charter (revised) European Committee of Social Rights January, Conclusions 2014 (HUNGARY) 2015, hudoc.esc.coe.int/eng#.

¹⁵ Lásd 2011. évi XCIII. tv. a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.

¹⁶ Egyes vélemények szerint a VKF nem más, mint a kormány által „kiválasztott” szövetségek exkluzív, együttműködésre kész klubja. Rainer GIRNDT: *Magyarország szakszervezeti mozgásában: Kísérlet az erők koncentrállására* (Berlin: Friedrich Ebert Stiftung 2013) 7.

valamennyi tagjára stb.).¹⁷ Az oldalálláspontokban tehát számos tárgykört érintően konkrét módosító javaslatok fogalmazódtak meg, de olybá tűnik, hogy a feleknek viszonylag kevés kérdésben sikerült kompromisszumos javaslatra jutniuk (ilyen például az elektronikus dokumentum és a köztulajdonban álló munkáltatóknál fennálló munkaviszony kérdésköre). Összességében: a VKF-ben sem szándék, sem erő, sem kellő szakértelem nem látszik arra nézve, hogy koncepcionálisabb (ráadásul kompromisszumos) módosítási javaslatok szülessenek.

A fentiekén túl még egy összefoglaló jellegű módosítási javaslatcsomag került kidolgozásra a közelmúltban, mégpedig a LIGA Szakszervezetek által. A javaslatcsomag egy átfogónak szánt Mt.-hatásvizsgálaton alapul, melynek tüzetes elemzésére ehelyütt nincs mód.¹⁸ Ugyanakkor megjegyzést érdemel, hogy a vizsgálat – annak számos valóban figyelemreméltó, érdemi megállapítása ellenére (lásd később) – kérdéseket vehet fel mind módszertanát, mind egyes következtetéseinek indokoltságát tekintve.

Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül csokorba szedünk néhány kiemeltebb, perspektivikusabb, koncepcionálisabb – és álláspontunk szerint is megfontolásra, vitára érdemes – kritikai és módosítási elképzelést, lehetséges módosítási irányt, elsősorban a jogtudomány irányából.

Fontosságát tekintve, mindenekelőtt a munkáltatói jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek szigorítását célzó javaslatokat kell említenünk. Mind a szakszervezetek (lásd VKF), mind a Kúria,¹⁹ mind a szakma részéről számos kritika érte a hatályos szabályokat, melyek – a vélemények tükrében – mellőzik az igazán visszatartó erejű szankciókat (különösen az ún. pönális, a jogsértés súlyára is reagáló jogkövetkezményeket), ezáltal kevésbé ösztönöznek jogkövetésre.²⁰ Jelen helyzetben a jogellenes megszüntetés relatíve „olcsóvá” vált, a jogszerűség-jogellenesség kérdése sokszor pusztán „megéri/nem éri meg” kalkulációvá válhatott, a munkavállaló pedig alig érdekelt az igényérvényesítésben. Az álláspontunk szerint is elhibázott jelenlegi szabályozás átfogó értékelésére itt nincs mód, de megjegyezzük, hogy a tárgybani javaslatok jórészt valamiféle pönális, a jogsértés súlyára is reagáló szankció bevezetésére irányulnak.²¹ Megjegyezzük továbbá, hogy e jogintézmény szabályozásának mikéntje álláspontunk szerint is kulcsfontosságú és szimbolikus a munkajogi megfelelés „ügye” szempontjából, mely utóbbi nem csupán egy szűk szakmai elvárás kellene, hogy legyen, hanem társadalmi, kulturális, etikai, sőt nemzetgazdasági érték is.

Cséffán József „nagyívű” javaslata szerint az egész munkajogi szabályozás logikájának változnia kellene: annak középpontjába a gazdasági tevékenység helyezendő (munkáltató felől: foglalkoztatás; munkavállaló felől: munkavégzés). Álláspontja sze-

¹⁷ A VKF munkavállalói oldalának javaslatai a munka törvénykönyve, valamint a sztrájk törvény egyes rendelkezéseinek módosítására, Budapest, 2015. március 16.

¹⁸ DABIS (8. lj.).

¹⁹ Lásd még 3/2014.(III. 31.) KMK vélemény a munkaviszony munkáltató általi jogellenes megszüntetése jogkövetkezményeinek egyes kérdéseiről.

²⁰ Vö. BANKÓ Zoltán: „A munkáltatói hatalom a munkaügyi perben – a munkajogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei az érdekek kereszttüzében” *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2015/1-2. 209–213.

²¹ Bővebben PETROVICS Zoltán: „A jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek marogóháza” in HORVÁTH István (szerk.): *Tiszteltetés. Ünnepi Tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné Születésnapjára* (Budapest: ELTE ÁJK – Eötvös 2015).

rint ennek hiányában csak a „kirakat” átrendezése, tüneti kezelés történt, anélkül hogy az egész rendszer vizsgálatát elvégezték volna.²² Ezzel az állásponttal nagyban egybevágó további megállapításokat tesz e tanulmány harmadik fejezete alább.

Kiss György elméleti síkon felveti egy karakterisztikusan új, a munkajog alapjait érintő – éppen ezért éles vitákat generáló – jogintézmény bevezetésének lehetőségét. Ez nem más, mint a munkajogviszony feltételeinek szerződéses felhatalmazáson alapuló egyoldalú alakítási lehetősége a munkáltató által.²³ Persze Kiss is elismeri, hogy a kérdés mögött nagyon összetett problémák húzódnak meg, illetve könnyen erősíthetné e megoldás a munkavállaló alárendeltségét, így csupán komoly garanciák kiépítése mellett vehető egyáltalán fel a jogintézmény meghonosítása.²⁴

A fentiekben említett, voltaképpen az egész munkajogi szabályozás alapjait érintő javaslatok mellett számos, egy-egy jogintézményre – vagy szabályozási körre – irányuló kritika és *de lege ferenda* álláspont is megfogalmazódott a szakmában. A korábban már említett technikaiabb jellegű EU-s megfelelési aggályok mellett több érdemi ilyen irányú dilemma is felvethető (a munkavállalói és szakszervezeti jogok szűkítése a csoportos létszámleépítés esetében,²⁵ az iskolaszövetkezeti munkaviszony és a munkaerő-kölcsönzésről szóló EU-irányelv relációja, stb.). A röviden már tárgyalt megváltozott munkajogi jogforrási rendszer kapcsán megfogalmazódott legmarkánsabb vélemény szerint az abszolút diszpozitív szabályok köre szűkítendő.²⁶ A munkaidő-szabályozás fogalomrendszerét (például munkaidő fogalma, műszakosság, elszámolási időszak, készenléti jellegű munkakör) is számos kritika érte, főként további szövegpontosító javaslatokat felvetve.²⁷ A munkáltatói kártérítési felelősség kapcsán felmerült javaslatok között hangsúlyosak egyrészt a szigorítást és fokozottabb fogalmi tisztaságot szorgalmazó felvetések (lásd ILO, VKF), másrészt a felelősség komplex társadalombiztosítási és felelősségbiztosítási összefüggéseinek mélyebb feltárására irányuló javaslatok.²⁸

A munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok körében a legtöbb kritika az iskolaszövetkezet és tagja közötti munkaviszony egyes különös szabályait és a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony szabályait éri. Úgy tűnik, hogy abban a tekintetben szakmai konszenzus látszik kirajzolódni (a VKF-ben is), hogy – jelenlegi formájában legalábbis – nincs szükség a köztulajdonban álló mun-

²² CSÉFFÁN József: c. n. in KUN (6. lj.) 130–133.

²³ Kiss György: „Foglalkoztatás gazdasági válság idején – a munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok)” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1. 36–76.

²⁴ Kiss György: „Opportunities and Limits of Application Principles and Civil Code Rules in Hungarian Labour Law – Crisis Management with Means of Civil Law” *ELLN Working Paper* 2015/4.

²⁵ A hatályos szabályozás szerint, ha a munkáltatónál nincs üzemi tanács vagy üzemi megbízott, a munkáltató mentesül a tárgyalási kötelezettség alól (Mt. 72. §). E megoldás nincs összhangban a vonatkozó EU-irányelvvel és annak joggyakorlatával.

²⁶ GYULAVÁRI Tamás: „Az új magyar munkajogi jogforrási rendszer értékelése” [előadás] LIGA Szakmai Fórum, 2013. 10. 15.

²⁷ Vö. ZACCARIA Márton Leó: „Fogalmi változások a munkaidő kapcsán az új munka törvénykönyvében” *Miskolci Jogi Szemle* 2013/1. 130–142.

²⁸ KUN Attila: „A munkahelyi egészségkárosodások megtérítése a magyar munkajogban – felelősségi szabályok és kompenzáció” *Magyar Munkajog* 2014/1, hllj.hu/A-munkahelyi-egeszsegkarosodasok-megteteritese-a-magyar-munkajogban-felelossegi-szabalyok-es-kompenzacio-article-36.html.

káltató elkülönült, az Mt. általános szabályaitól hátrányosan eltérő szabályozására.²⁹ Sokak szerint ez az elkülönült szabályozás aránytalanul megtörte a munkajog alapvetően szektorsemleges szerkezetét, diszkriminatív, továbbá a szervezkedés szabadságát és a kollektív tárgyaláshoz való jogot sérti. A többi atipikus jogviszony szabályozását egyébként számos szakértő tartja túl „vázlatosnak”, alulszabályozottnak és hézagosnak.³⁰

A kollektív munkajogi szabályokat is számos kritika érte és éri, amint arra már fentebb is utaltunk néhány elemében. További kiérlelt szakmai álláspontnak tekinthető, hogy mivel a munkavállalói részvétel szabályai – a jogkövetkezmények hiányában³¹ – jelenleg csupán *lex imperfecta* normáknak tekinthetők, átgondolásuk mindenképpen szükséges.³² Ettől merőben eltérően ugyanakkor van olyan – általunk egyébként nem osztott – álláspont is a szakirodalomban, amely az üzemi tanácsi rendszer teljes megszüntetésének ötletét veti fel.³³ A munkajogász szakma és a szakszervezetek többé-kevésbé egységesek viszont abban, hogy szükség lenne az országos, ágazatközi, tripartit, átfogó, folyamatos társadalmi partnerség stabil alapokon nyugvó visszaállítására éppen úgy, mint az ágazati párbeszéd konstans erősítésére, katalizálására.

Megjegyzést érdemel, hogy az Mt. eredeti, első javaslatából (2011. július) is hasznos lehetne néhány, az Mt.-be végül nem bekerült jogintézmény ideáját feleleveníteni. A magunk részéről különösen ilyenek gondoljuk a munkajogi védelem „munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek” jogviszonyára való kiterjesztésének – alább még kifejtendő – gondolatát, avagy a munkajog kikényszerítésének ügyét magánjogi, piaci alapokon előmozdítani kívánó munkajogi „audit” (független munkaügyi vizsgálat), illetve az ehhez kapcsolni szándékolt munkavállalói kifogás rendszerét. Nemcsak az Mt. eredeti javaslata (2011), de korábbi (2006) koncepcionális Tézisei is szolgálnak értékes, napirenden tartandó felvetésekkel.³⁴ Például a „kismunkáltató-nagymunkáltató” relációban korábban átfogóan tervezett differenciálás teljesen elsikkadt az új kódex vitájában és szövegében (ennek oka egyébként egy időközben született sajátos alkotmánybírósági döntés óvatoskodó értelmezése³⁵). Ennek ellenére az „idea” időről időre újra – és jó okkal – felmerül a szakmai közbeszédben.

²⁹ Bővebben FERENCZ Jácint [et al.]: *Az Mt. szabályrendszeréből adódó új érdekképviseleti szempontok érvényesítési lehetőségei (Kollektív alku a köztulajdonban álló munkáltatóknál)* (Budapest: EVDSZ – Ergofit Kft. 2014).

³⁰ Bővebben FERENCZ Jácint: *Atipikus foglalkoztatási formák* (Pécs: Dialóg Campus 2015).

³¹ Mt. 289. §.

³² Vö. HUNGLER Sára: *The Dual Nature of Employee Involvement* [PhD-értekezés] (Budapest: ELTE ÁJK 2015).

³³ GYULAVÁRI (5. lj.) 102.

³⁴ Tézisek az új munka törvénykönyve szabályozási koncepciójához, Budapest, 2006. november. Erről bővebben BERKE Gyula [et al.]: „Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához” *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2009/3, icell.ajk.pte.hu/downloads/PMJK_2009_03.pdf.

³⁵ 41/2009. (III. 27.) AB hat., ABH 2009, 293–311., mely szerint több szempontból alkotmányellenesek voltak az Mt. 175. §-ának (1) és (2) bek.-ei, amelyek alapján a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót

2. INSTITUCIONALISTA MEGKÖZELÍTÉS – A SZABÁLYOZÁS KÖRNYEZETE

2.1. SZABÁLYOZÁSI KONTEXTUS – AZ INPUT

A munkajogi jogalkotás kontextusát tekintve a nemzetközi trendek azt mutatják, hogy a munkajog napjainkban valamiféle válságban, útkereső állapotban van. Nincs ez másként a magyar munkajog esetében sem. Számos egyéb – ehelyütt ki nem fejthető – tényező (például extrém átpolitizáltság, irreális elvárások, vérszegény országos szintű szociális párbeszéd³⁶) mellett, ez tekinthető az új kódex fő kontextuális hatásának.

Az új évezred elejére világszerte széles körben világossá vált, hogy a globális gazdaság megváltozott dinamikája olyan jellegű és szerkezetű kihívásokat hordoz, melyek a munkajog útkeresését kényszerítik ki. A kihívások mind dogmatikai (és ideológiai), mind szabályozási, mind érvényesülési síkon jelentkeznek, és kellő kezelés hiányában aláássák a munkajogba mint egyfajta szociális védelmi mechanizmusba vetett hagyományos bizalmat. A szakirodalmat ezért évek óta foglalkoztatja a munkajog válságának jelensége.³⁷ Rogowski 2013-as mérvadó monográfiájának első mondata például az, hogy a „munkajog támadás alatt áll”,³⁸ de nem ritka a munkajog potenciális „halálának” a vizionálása sem a szakirodalomban.³⁹ Az ILO is evidenciaként említi, hogy napjainkban fokozódik a jog és realitás között a munka világában.⁴⁰ Davidov és Langille megfogalmazásában a munkajog krízisének legkiemelkedőbb tünete, hogy a munkajog mind több esetben képtelen garantálni a munkavállalók védelméhez szükséges jogokat.⁴¹ A munkajog válságának átfogóbb okait és tüneteit

foglalkoztató magánszemély munkáltató, a munkavállalónak okozott kárért (szemben az Mt. 174. §-a szerinti, a munkáltató objektív kárfelelősségével) csupán vétkessége esetén felel. A munkáltató mérete szerint differenciált munkajogi szabályozás ideáját kérdőjelezte meg ezzel az AB. Bővebben KUN Attila – HOMICSKÓ Árpád: „A munkáltató 'méretének' relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III. 27.) AB határozat fényében” in TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaiosz logosz, Tanulmányok Kovács István emlékére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2012) 231–249.

³⁶ Az Mt. első szövegtervezetének megjelenése (2011. június) előtt szüntette meg a kormányzat a tripartit szociális párbeszéd két évtizede bejárattott intézményét, az OÉT-et (Országos Érdekegyeztető Tanács).

³⁷ A teljesség igénye nélkül lásd GUY DAVIDOV – BRIAN LANGILLE (szerk.): *The Idea of Labour Law* (New York: Oxford University Press 2011); ARTURO BRONSTEIN: *International and Comparative Labour Law: Current Challenges* (Geneva: ILO – Palgrave Macmillan 2009); RÁCZ RÉKA – HORVÁTH ISTVÁN (szerk.): *Tanulmányok a munkajog jövőjéről: Dr. Ádám Lóránt emlékének* (Budapest: Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium 2004); BRIAN BERCUSSON – CYNTHIA ESTLUND (szerk.): *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions* (Oxford – Portland: Hart 2008); GUY DAVIDOV: „The Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2010/1. 61–82; REBECCA ZAHN: „Crisis in Labour Law” University of Kingston, 11th May 2012; NICOLE BUSBY – REBECCA ZAHN: „European Labour Law in Crisis: the Demise of Social Rights” *Contemporary Issues in Law* 2013. 173–193.

³⁸ RALF ROGOWSKI: *Reflexive Labour Law in the World Society* (Cheltenham – Northampton: Edward Elgar 2013).

³⁹ VÖ. MARTIN VRANKEN: *Death of Labour Law? – Comparative Perspectives* (Melbourne: Melbourne University Publishing 2009).

⁴⁰ *The Employment Relationship* [International Labour Conference 95th Session Report V(1)] (Geneva: ILO 2006) 15, www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf.

⁴¹ GUY DAVIDOV – BRIAN LANGILLE: „Understanding Labour Law: A Timeless Idea, a Timed – Out Idea, or an Idea Whose Time has Now Come” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 1–13.

az egyes szerzők eltérő módon értelmezik, ennek kifejtésére itt nem vállalkozhatunk. Összefoglaló jelleggel Bronsteint idézzük, aki alapvetően négy pontban látja szintetizálhatónak a munkajog válságát. Elsőként említi a munkajog hatályában rejlő fokozódó bizonytalanságokat, hiszen mind homályosabb, hogy mi minősül manapság munkaviszonynak, illetve hogy hol húzódnak a munkajogi védelem határai. A második válságtünet a munkajog nehézkes alkalmazkodása a gazdaság megváltozott szerkezetéhez (lásd információs társadalom, a szolgáltatási szektor előtérbe kerülése: terciarizáció, a termelés decentralizálódása, a fordii modellt leépülése, a komplex vállalati struktúrák stb.). Harmadsorban alapvető problémákat okoz, hogy a globális gazdasági környezetben meggyengült a nemzeti szintű munkajogi szabályozás relevanciája (igazi transznacionális munkajog pedig nem létezik). Végül, de nem utolsó sorban, negyedik, ideológiai jellegű válságtünetként említi Bronstein a jóléti, szociális megfontolásokkal – és a jóléti állam ideájával – szembehelyezkedő neoliberális, neoklasszikus gazdasági megközelítések dominanciáját, amelyek a versenyképesség piaci szempontjait teszik uralkodó eszmévé, az állam szabályozó szerepét pedig leértékelik.⁴²

Mindezen tényezők a magyar munkajogra is intenzíven hatnak, de közelebb kerülve a magyar szabályozáshoz, az Európai Unió tagállamainak közelmúltbéli szabályozási trendje is egyértelmű. Amint az uniós tagállami munkajogok reformjait áttekintve azt Schömann és Clauwaert kimutatja, a főbb európai trendek a következők: dereguláció, flexibilizáció, a szociális párbeszéd leépítése, az alapvető szociális jogok és a munkavállaló-védelem alácsúszása.⁴³ Mindez ráadásul egyfajta káros, lefelé vivő versenyt generál a tagállamok között, amelyek voltaképpen egymást licitálják túl a deregulációs/flexibilizációs versenyben és úgy tűnik, az EU maga sem agilis – sőt mondhatni látványosan passzív – ennek fékezésében.⁴⁴ A magyar jogalkotó sem tudta/akarta magát kivonni e trendek hatása alól, azaz – talán kreatívabb ötlet híján – voltaképpen „beállt a sorba”. Mi több, a kormányzati retorikában egyenesen az fogalmazódott meg, hogy a magyar munkajogi szabályozás lesz a világ egyik legrugalmasabb szabályozása, amellyel 2020-ig megteremthető egymillió új munkahely.⁴⁵ Mindennek a jogpolitikai irányvonalnak ideológia előképe volt a 2011 júniusában nyilvánosságra hozott „Széll Kálmán Terv” keretében készített „Magyar Munka Terv” című dokumentum, amely – döntően a foglalkoztatás növelése érdekében – a foglalkoztatási viszonyok gyökeres átalakítását tűzte célul.

A munkajogi rekodifikáció deklarált célrendszerében bár megjelentek egyéb, legitim – és jórészt sikeresen kivitelezett – törekvések is (például a normaszöveg korszerűsítése, a korábbi Mt.-vel kapcsolatos jogalkalmazási problémák normaszövegszintű kezelése, a bírói gyakorlat lekövetése stb.), kétségtelen, hogy a két legfőbb célkitűzés

⁴² Bővebben BRONSTEIN (37. l.). 22–27.

⁴³ Stefan CLAUWAERT – Isabelle SCHÖMANN: „The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise” *ETUI Working Papers* 2012/4.

⁴⁴ Isabelle SCHÖMANN: *Labour Law Reforms in Europe: Adjusting Employment Protection Legislation for the Worse?* (Brussels: ETUI 2014).

⁴⁵ Kormányzati oldalról legutóbb Szijjártó Péter nevezte egy sajtónyilatkozatban a magyar munkajogot „Európa legrugalmasabb munkajogi szabályozásának”. Ez természetesen szakmai síkon nehezen jelenthető ki, de jól jellemzi a kormányzati célokat. Lásd richpoi.com/cikkek/uzlet_gazdasag/szijjarto-peter-a-magyarorszag-iranti-bizalom-jele-a-zf-lenksysteme-ujabb-beruhazasa.html.

– összhangban a fentiekkel – a következő volt: rugalmasítás és foglalkoztatásbővítés. Az alábbiakban e két cél tartalmát, legitimitását és sikerességét vizsgáljuk.

Ad. 1. A munkajogi rugalmasság növelésével a jogalkotó a magyar munkáltatók versenyképességének fokozását célozta meg.⁴⁶ Másképpen: a munkajogi szabályozás a „hazai munkaerőpiac igényeihez” kívánt igazodni.⁴⁷ A jogalkotó tehát voltaképpen bevallotta, hogy nem egyfajta „magasztos”, a szociális védelmet zászlajára tűző ideológiai indíttatás motiválta, hanem szimplán a gyakorlat igényeinek kiszolgálása. Bármennyire is világos és karcosan logikus ez az érvelés, mégis furcsán és visszásan hat egy olyan jogterületen, amelynek klasszikus célrendszerében a szociális töltet kiemelt – és voltaképpen kitörölhetetlen – helyen szerepel, és amelynek modern nemzetközi szakirodalmi főárama újabban olyan értékeket is beemel a munkajog meghatározó céljai közé, mint Amartya Sen nagy hatású Nobel-díjas indiai közgazdász alap-tételei. Sen etikai dimenziót vitt a közgazdaságtanba és kimutatja, hogy a munkajogi védelem sem a fejlődés/növekedés „ellensége”, sokkal inkább annak meghatározó pillére. Alaptétele, hogy a szabadság kibővítése a fejlődés elsődleges célja és egyben legfőbb eszköze. Elfogadja, hogy a humán tőke – az emberek cselekvőereje – biztosítja a termelés növelésének lehetőségét, ám a humán tőke növeléséhez elengedhetetlen, hogy: „az ember olyan életet élhessen, amelyet jó okkal tart értékesnek, és hogy kibővíthesse a valóban rendelkezésre álló választási lehetőségeket.”⁴⁸ Figyelemreméltó, hogy az utóbbi években a munkajog nagy hatású elméleti művelői közül is mind többen kapcsolják a munkajog új „ideáját” Sen nézeteihez,⁴⁹ sőt az az ILO hivatalos ideológiájától sem áll távol.⁵⁰ Langille például kifejezetten a munkajog új morális alapjaként tekint Sen nézeteire, és a „humán tőke” (*human capital*) fontosságát hangsúlyozza, mint a fejlődés végső célját.⁵¹ Egy ilyen gazdag szellemi, etikai, tudományos, nemzetközi háttérrel rendelkező jogterületnél, mint a munkajog, különös és fájdalmas, hogy a magyar jogalkotó célrendszere megreked az előbb említett instrumentális felfogásnál, azaz a munkaerőpiac igényeinek kiszolgálásánál.

Ám ha már a munkaerőpiac rugalmassági igényeinek kiszolgálásánál tartunk, felmerül két további kulcskérdés is: 1. Egyáltalán volt-e ilyen valós rendszerszintű igény? 2. Hogyan reagált a munkaerőpiac az igények – látszólagos – kielégítésére?

Ami az első kérdést illeti, már az új Mt. előtt is számos munkaerőpiaci kutatás és index azt mutatta ki, hogy a magyar szabályozás addig is kifejezetten rugalmas volt, nemzetközi és EU-s összehasonlításban mérve különösen is.⁵² Éppen ezért közel sem

⁴⁶ Vö. Tamás GYULAVÁRI – Nikolett Hős: „The Road to Flexibility? Lessons from the New Hungarian Labour Code” *European Labour Law Journal* 2012/4.

⁴⁷ Általános indokolás 16.

⁴⁸ Lásd bővebben Amartya SEN: *A fejlődés mint szabadság* (Budapest: Európa 2003).

⁴⁹ Pl. Judy FUDGE: „Labour as a 'Fictive Commodity': Radically Reconceptualizing Labour Law” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 120–137.

⁵⁰ Amartya SEN: „Work and Rights” *International Labour Review* 2000/2. 119–129. Sen az ILO tanácsadója is volt hosszabb időn keresztül. Ebben az írásában az ILO Méltányos Munka Programját (*ILO Decent Work Agenda*) üdvözli azon az alapon, hogy az kiterjeszti a klasszikus jogközpontú megközelítést valamiféle átfogó, a munka méltóságát hirdető társadalmi etika irányába.

⁵¹ Brian LANGILLE: „Labour Law's Theory of Justice” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 101–120.

⁵² János KÖLLŐ: „Employment, Unemployment and Wages in the First Year of the Crisis” in Károly FAZEKAS – György MOLNÁR (szerk.): *The Hungarian Labour Market Review and Analysis* (Budapest: Institute

tekinthető magától értetendően logikusnak e cél további túlfeszítése. Továbbá a World Economic Forum által évente elkészített „The Global Competitiveness Report” című jelentések rávilágítottak, hogy hazánkban a korlátozó munkajogi szabályozás közel sem tekinthető az üzleti szereplők számára jelentős kockázati, az üzletmenetet akadályozó tényezőként (míg Nyugat-Európa országaiban ezt a szempontot jellemzően a kiemelt – gyakran „top-3” – kockázati tényezők között említik a megkérdezett üzleti szereplők). Az üzletmenetre ható leginkább problematikus tényezők (*most problematic factors for doing business*) 16 eleme közül a korlátozó munkajogi szabályozás (*restrictive labour regulations*) a magyarországi üzleti szereplők szerint csupán – fokozatosan „lecsúszva” – a 9. (2010–11), 11. (2011–12; 2012–13), 12. (2013–14), 13. (2015–16) helyre került. Hazánkban inkább az alábbiak szerepelnek az élbolyban (2015–16): politikai instabilitás, korrupció, bürokrácia, adókulcsok, adójogszabályok bonyolultsága.⁵³ Ezek a felmérések is azt mutatják, hogy Magyarországon minden bizonnyal eddig sem a „rugalmatlan” (vagy annak bélyegzett, gondolt) munkajogi szabályozás volt a versenyképesség fő gátja, mint ahogyan az sem várható, hogy egy rugalmasabb szabályozás „csodaszer” legyen a versenyképesség oltárán (arról nem is beszélve, hogy a fokozottabb rugalmasság milyen mérvű társadalmi/szociális költségeket „áldozhat fel” egyidejűleg ezen „oltáron”).

Ami a második kérdésünket illeti – „Miként reagált a munkaerőpiac a rugalmassági igények kielégítésére?” –, az ehelyütt adandó tömör válaszhoz a LIGA Szakszervezetek Mt.-hatástanulmányának fő konklúzióját idézzük szemléltetésképpen: „azt valószínűsítjük, hogy az új Mt. által a munkaadók számára biztosított lehetőségek alkalmazására csak a munkaszervezetek csekély körében került sor.”⁵⁴ Egybevág ezzel egy 2013-as kutatás eredménye is: „a vállalatok többségénél a vezetés csak lassan és óvatosan alkalmazza az új szabályokat.”⁵⁵ E kutatási eredményeket egyébként a szakmai közbeszéd és az általános gyakorlati tapasztalatok is megerősítik. Azaz úgy tűnik, hogy a munkaerőpiac eddig nem feltétlenül, nem maradéktalanul aknázza ki az új kódex biztosította – rugalmasítási és egyéb – lehetőségeket. Ennek oka egyfelől összefügghet a korábban elmondottakkal (miszerint eddig is lényegében adott volt a „rugalmasság” magas foka), másfelől roppant izgalmas jogszociológiai/szociológiai vizsgálatok tárgya lehetne és kellene, hogy legyen.

Ad. 2. A foglalkoztatási szint radikális bővítésének ambíciója volt tehát a másik olyan fő jogpolitikai cél, amelyet a jogalkotó a munkajogi szabályozás átalakításával, flexibilizálásával kívánt elérni. Egyrészt okkal feltételezhető, hogy e célkitűzés

of Economics Hungarian Academy of Sciences 2011). Az ún. Employment Protection Level (EPL) index-ről: Jorge CABRITA – Heloísa PERISTA: *Measuring Job Satisfaction in Surveys – Comparative Analytical Report* (Dublin: Eurofound 2007) 5, eurofound.europa.eu/publications/2006/other/measuring-job-satisfaction-in-surveys-comparative-analytical-report; Ildikó KRÉN: „Hungary: Impact of the Crisis on Industrial Relations” *EurWORK* 17 June 2013, EIROnline, eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/hu1301011q.htm.

⁵³ World Economic Forum, www.weforum.org/reports.

⁵⁴ DABIS (8. lj.).

⁵⁵ LAKI Mihály – NACSA Beáta – NEUMANN László: *Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra* [Kutatási zárójelentés, Műhelytanulmányok – Discussion Papers] (Budapest: MTA KRTK KTI 2013) 3.

eleve inkább a „politikai eladhatóság” miatt került ilyen túlzóan hangsúlyos artikulálásra, másrészt a foglalkoztatás bővülésében (ami egyébként az elmúlt években kétségtelenül javuló tendenciát mutat⁵⁶), aligha izolálható a munkajogi szabályozás szerepe. A munkajog automatikus, kalkulálható foglalkoztatásbővítő, gazdaságélénkítő potenciális funkcióját, szerepkörét napjaink munkajogának egyik vezető tudósa, Simon Deakin egyértelműen cáfolja a már említett ún. *indeterminacy of labour law* tétellel.⁵⁷ Ennek lényege, hogy egy adott munkajogi reform gazdasági hatásai a priori kalkulálhatatlanok. Deakin részletes joggazdaságtani elemzésekkel is igazolja állítását, melynek érdemi szakirodalmi cáfolata nem ismert. Egyébként nem csupán az „elméleti” munkajogtudomány főárama van ezen az állásponton, hanem mind a gyakorló munkajogászok, mind a szociológiai kutatások megfogalmazznak hasonló véleményt. Mindkettő területéről egy-egy példát idézünk. Fodor T. Gábor ügyvéd álláspontja szerint „nyilvánvaló, hogy közvetlen gazdasági haszna a törvénynek nem lesz”.⁵⁸ Egy 2013-as MTA KRTK KTI Mt.-hatásvizsgálat pedig leszögezi, hogy: „a vizsgált mintában egyetlen esetben sem került szóba, hogy bármilyen módon is a törvény hatásaként új felvételre került volna sor.”⁵⁹ A foglalkoztatáspolitikai egésze tehát egészen biztosan nem egy törvényen múlik.

2.2. SZABÁLYOZÁSI DINAMIZMUS – AZ OUTPUT

Elsőként a szabályozás institutionális dinamizmusának külső aspektusát tárgyaljuk, ennek keretében pedig azt a kérdést, hogy a munkajogi szabályozás miként kíván, miként tud a jogrendszeren kívül tovaggyűrűző társadalmi hatásokat kiváltani, azaz egyfajta edukatív, kultúraformáló funkciót betölteni. Megjegyzést érdemel, hogy a munkajog szakirodalmában általában kiemelt jelentőséget tulajdonít a munkajogi normák efféle expanzív, kultúra-alakító funkciójának.⁶⁰ Az új kódexben jelentős számban fordulnak elő az olyan generálklauzulák, amelyek önmagukon túlmutató hatással bírnak, és nem csupán a kódex alapelvei közé tartoznak, de egyfajta általános magatartásformáló igénnyel lépnek fel. A jogalkotó tehát – akarva-akaratlanul – egyfajta ambiciózus társadalomformáló igényt táplál, amikor is voltaképpen a munkaerőpiac szereplőinek viselkedését kívánja új alapokra helyezni, új irányokba terelni. A szociológiai jogtudomány alapján, Roscoe Pound nyomán, nevezhetjük ezt egyfajta „társadalmi

⁵⁶ Lásd az adatokhoz: KSH, www.ksh.hu/foglalkoztatottsag. Ugyanakkor számos tanulmány felhívja arra a figyelmet, hogy a foglalkoztatási adatok 2010 óta tartó javulásában a közfoglalkoztatás kiterjesztése kulcsszerepet játszott éppen úgy, mint a külföldi foglalkoztatás növekedése. A „hazai és valódi” bővülés aránya jóval szerényebb. EPPICH Győző – KÖLLŐ János: „Foglalkoztatás a válság előtt, közben és után” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György: *Társadalmi Riport 2014* (Budapest: TÁRKI 2014).

⁵⁷ DEAKIN–SARKAR (3. l.); SIMON DEAKIN: „Labour Law and Development” Draft Conference Paper, International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL) 21st World Congress, 15–18 Sept. 2015, Cape Town.

⁵⁸ FODOR (6. l.) 135.

⁵⁹ LAKI–NACSA–NEUMANN (55. l.) 53.

⁶⁰ JUDY FUDGE: „The New Discourse of Labour Rights: From Social to Fundamental Rights?” *Comparative Labor Law and Policy Journal* 2007/1.

mérnökösködés” iránti igénynek is.⁶¹ A teljesség igénye nélkül, ilyen edukatív funkciójú, kifejezetten kultúraformáló igényű új törvényi elvek a következők:

a) Az adott helyzetben általában elvárható magatartás elve (Mt. 6. § (1) bekezdés), amely a korábbi munkajogi szabályozáshoz képest szigorúbb általános magatartási színvonalat szab a felekre nézve, ezzel – áttételesen – mintegy „feszesebb”, gondosabb, odafigyelőbb munkakultúrára kívánva ösztönözni a magyar munkaerőpiac szereplőit.

b) A munkavállalói érdekek méltányos mérlegelésének szabálya, mely szerint a teljesítés módjának egyoldalú munkáltatói meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat (Mt. 6. § (3) bekezdés). E szabály tehát a munkáltatói egyoldalú teljesítés-meghatározás szempontrendszerét kívánja méltányossági – ha tetszik: „szociális” – szempontok erejével árnyalni, azaz voltaképpen a munkáltató magatartását kívánja szisztematikusan „terelgetni”.

c) A „munkaviszony céljának” markáns jogi védelme, például még a munkavállaló munkaidőn kívüli magatartásainak kontextusában is (Mt. 8. § (2) bekezdés). E szabály (és számos egyéb) pedig a munkavállalóra ró intenzív „szociális” kötöttséget, lojalitási elvárást.

d) Az előreláthatósági klauzula többirányú alkalmazása a kártérítési felelősség szabályaiban pedig olyan szabály, amely – a jogalkotó akarata szerint – „széles körű tájékoztatásra ösztönzi a feleket”,⁶² fokozott kooperációt kívánva.⁶³

Megjegyzést érdemel, hogy a generálklauzulák kapcsán egyébként a jogalkotó sajátos skizofréniaja is tetten érhető: egyfelől az efféle általános magatartási szabályok a bírói jogértelmezésnek nagyon széles teret nyitnak (arra építkezhetnek), másfelől viszont kifejezetten exponált jogpolitikai célja volt az új kódexnek, hogy csökkentse a peres eljárások számát.⁶⁴ A kör bezárul.

Az orientáló típusú normákat vizsgálva érdemes egy lépést hátra lépni, és végiggondolni, hogy – látszólagosan – miként kötelezte el magát bizonyos látványos érték-választás mellett a jogalkotó a munka világában. Már az *Alaptörvényben*⁶⁵ is ígéretes orientáló elveket találunk e vonatkozásban: „valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye”,⁶⁶ „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”,⁶⁷ „a munka méltósága” mint érték.⁶⁸ Ehhez

⁶¹ Bővebben Sai Abhipsa GOCHHAYAT: 'Social Engineering by Roscoe Pound': *Issues in Legal and Political Philosophy* (Kolkata: West Bengal National University Of Juridical Science 2010), ssrn.com/abstract=1742165.

⁶² A törvényjavaslat indokolása a 18. §-hoz.

⁶³ A fenti példákhoz képest jellegetben hasonló, de irányában specifikusabb szabályt tartalmaz az Mt. 51. § (5) bek. -e: „A fogyatékkal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.” A hasonlóan „nevelő” célú szabályok példáinak sora még folytatható lenne.

⁶⁴ Kétségtelen, hogy utóbbi igény (a peres eljárások számának csökkentésére) csak a munkaviszony megszüntetésével összefüggő változások kapcsán fogalmazódott meg tételen (lásd Általános indokolás 18.). Ugyanakkor a gyakorlatban a munkajogi jogviták döntő többsége mindig is e tárgykörben indult (mely körülmény szociológiai és jogi okainak tárgyalásától elhelyült el kell tekintenünk). Ezáltal a fenti általánosítás talán nem tekinthető túlzásnak.

⁶⁵ Bővebben JUHÁSZ Gábor: „A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben” *Fundamentum* 2012/1. 35–49.

⁶⁶ *Alaptörvény*, Nemzeti Hitvallás.

⁶⁷ *Alaptörvény* XIII. cikk (1) bek.

⁶⁸ *Alaptörvény* XVII. cikk (3) bek.

képeket már szinte prózai, amint az Mt. 1 §-a célként tételezi az ILO nagy fomatumú „*decent work*” agendájára⁶⁹ rimelő „tiszteletes foglalkoztatás” ideáját. Elvi sikon tehát egyértelműnek tűnik az edukatív küldetés.

A generálklauzulák és a céltételezések mellett van egy harmadik terület is, ahol nyomtatékosan megjelenik a jogalkotó „nevelési” buzgósága: a munkajogi jogforrási hierarchia már említett átszervezésének talán legfontosabb célja az volt, hogy „megállapodásra neveljen”. Vagy ahogyan a törvényjavaslat miniszteri indokolása fogalmazott: az új kódex „jelentősen bővíteni kívánja az ún. kontraktuális alapú szabályozás szerepét, az individuális és (elsősorban) a kollektív autonómia lehetőségeit, azaz a munkaviszonyban álló felek és a kollektív munkajogi jogalanyok megállapodásainak szabályozó szerepét.”⁷⁰ Az Mt. mindezt sajátos rendszerképző szabályok komplex szisztémájával valósítja meg (lásd ehhez különösen: Mt. 13. § a jogforrás – munkaviszonyra vonatkozó szabály – fogalmáról; Mt. 43. § a felek megállapodásainak mozgásteréről; Mt. 277. § a kollektív szerződés – mint különös munkajogi jogforrás – mozgásteréről; Mt. 268. § az üzemi megállapodás újszerű szerepéről). A jogalkotó tehát mintha nevelni, aktiválni, érzékenyíteni kívánná a munkaerőpiac szereplőit.

A fentiekben jellemzett jogi normák tehát fontos magatartásorientáló üzeneteket is közvetítenek, van egyfajta nevelő, orientatív funkciójuk, vagyis a társadalomban működő kulturális minták fenntartására vagy megváltoztatására való törekvésük. Az ilyen orientatív típusú szabályozásban a normativitás nem – vagy nem csak – a szabály pontos megtartására, hanem a mögötte álló elv helyességének elfogadására irányul. A szabály itt tájékoztat, eligazít, sokszor szimbolikus jellegű, a jogi és erkölcsi normák egységet alkotnak.⁷¹ Meglepő módon, az új munkajogi kódex határozott ilyen irányú ambíciókat mutat.

A nagy kérdés természetesen az, hogy mennyiben (lehet) sikeres ez – az egyébként méltányolható indíttatású, legitimnek tűnő – bátor „társadalmi mérnökösködés”? Egyfelől az efféle „magatartási” hatások általában véve is alig mérhetők, másfelől a kódex hatálybalépése után eltelt néhány év még nem adhat kellő alapot átfogó értékelésre. Mégis, eddig olybá tűnik, hogy a szándékolt hatások nem manifesztálódnak intenzíven. Természetesen a perspektivikusabb „lassú víz, partot mos” hatása nem zárható ki teljesen, de egyelőre inkább az látszik, hogy a jogpolitikai célok továbbra is csak „papíron” oly kecségetőek, a kódex rendszerszintű hatásai közel sem ilyen direktén pozitívak. Ennek illusztrálására ehelyütt csak néhány utalást, megjegyzést teszünk.

A generálklauzulák egyelőre igen bizonytalan tartalmúak, a gyakorló jogászok és a munkajogot alkalmazók (különösen vállalati HR-szakemberek) számára nehezen operacionalizálhatók. Természetesen ettől függetlenül ezek legitimitása nem kérdőjelezhető meg: a kazuisztikusabb szabályozás szinte fogalmilag lenne kizárt napjaink mind bonyolultabb munkaerőpiacain. Ugyanakkor a remélt kultúraváltó hatás elmarad. Sőt, a generálklauzulák tág és fluid értelmezési tartománya gyakorlati visszaélésekre is ala-

⁶⁹ Bővebben www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm.

⁷⁰ Általános indokolás 10.

⁷¹ A jog funkcióiról bővebben TARCZAL Katalin: *A konfliktus-feloldás alternatívái* (Budapest: Rézler Gyula Alapítvány 2005); KULCSÁR Kálmán: *Jogszociológia* (Budapest: Kulturtrade 1997).

pot ad, hisz azt leginkább maga a munkáltató „értelmezi” (autentikus bírói értelmezés hiányában). Az említett „méltányolás, mérlegelés” alapelve kapcsán például az „aránytalan sérelem” kategóriája jelenleg leginkább a teljes munkáltatói diszkréció talaján dől el (ha egyáltalán felmerül). Hasonlóan nem hozott látványos „fokozott együttműködést” az előreláthatósági szabály a kárfelelősség kapcsán. Sőt, mind a szakirodalom, mind az empirikus kutatások felvetik, hogy a szabálynak lehet egy káros ellenőszítő hatása is a munkáltatói kárfelelősség dimenziójában: csökkentheti a munkabiztonsági tudatosságot és az ezirányú beruházásokat.⁷² Ami a megállapodások felértékelődését illeti: nagyon lassan tudatosul (ha egyáltalán tudatosul) annak a lehetősége, hogy az esetek jelentős részében kollektív megállapodásban szinte azt tehetnének a felek, amit akarnak (kvázi megírhatják saját „új Mt.”-jüket). Ennek okai szerteágazóak, de az mindenképpen elgondolkodásra és aggodalomra ad okot, hogy egy kutatás szerint a versenyszféra egészét jellemzi egyfajta „távolságtartó magatartás” az intézményes munkavállalói érdekképviseletek irányában.⁷³ Márpedig vitális „partnerek” nélkül aligha van esély kreatív megállapodásokra. Óriási jelenleg tehát a törvény tehetetlenségi nyomatéka: mintha a munkaerőpiac szereplői nem lennének fogékonyak a célkitűzésekre. Nyilván lehetetlen a fentiekben leírt új nevelő indíttatású tételek gyakorlati megvalósulásából stabilabb tudományos következtetéseket levonni. Így az olvasóra vagyunk kénytelenek bízni annak spekulálását és megítélését, hogy mennyire virágozik ma hazánkban a célul tűzött „tisztességes foglalkoztatás”, vagy mennyiben „általában elvárható”, „együttműködő” stb. – némileg kitégítva a fogalmat – a felek munkakultúrája, stb.

Másodikként a szabályozás institutionális dinamizmusának belső aspektusát tárgyaljuk, azaz a munkajogi szabályozás hatásait és kapcsolódásait a jogrendszeren belül, különösen egyéb jogágak viszonylatában. Kiindulópontként leszögezhető, hogy napjaink magyar munkajoga e ponton sem teljesít jól. Ha van pozitív hozadéka az új kódex egyik fő ideológiai bázisát képező, egyébként mind többet kritizált⁷⁴ „*flexicurity*” (rugalmas biztonság) -koncepciónak,⁷⁵ az éppen az, hogy rámutat a munkaügyek területén a szakpolitikai koordináció szükségességére, azaz a munka világát szabályozó különböző jogterületek és közpolitikák közötti koordináció fontosságára.⁷⁶ A *flexicurity* voltaképpen az Európai Unió általános szakpolitikai válasza a világgazdaság globalizációs kihívásaira, a változás és alkalmazkodás elkerülhetetlen kényszereire. Ebben az összefüggésben a munkajog 21. századi modernizálásával kapcsolatos kívánalmakat az ún. Zöld Könyv fogalmazta meg, amely arra törekedett, hogy egyrészt a rugalmas foglalkoztatás megteremtésének, másrészt a munkavégzők szociális biztonsága fenntartásának érdekében szükséges jogalkotási lépésekre irányítsa a tagállamok

⁷² KUN Attila: „Gazdasági racionalitás és munkajog. Az előreláthatósági klauzula esettanulmánya az új munka törvénykönyve tükrében” *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2013/31. 397–416; LAKI–NACSA–NEUMANN (55. l.) 53.

⁷³ DABIS (8. l.).

⁷⁴ Vö. Luigi BURRONI – Maarten KEUNE: „Flexicurity: A conceptual Critique” *European Journal of Industrial Relations* 2011/1. 75–91.

⁷⁵ A rugalmas biztonság közös elveinek kidolgozása felé: több és jobb munkahely a rugalmasságon és biztonságon keresztül COM/2007/0359 végleges.

⁷⁶ Bővebben KUN Attila: „Kinek a rizikója? Kockázattelepítés a munkaviszonyban” *HR & Munkajog* 2013/10. 37–42.

figyelmét.⁷⁷ A *flexicurity* az Mt. egyik fő ideológiai bázisává vált.⁷⁸ Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotó – akarva-akaratlanul – félreérti e koncepciót, avagy pusztán tetszetős „hívó-szóként” használja azt.

A *flexicurity* lényege ugyanis elvileg éppen az lenne, hogy a rugalmasságot fékező egyes (munka)jogi gátak „felszabadítása” kellően kompenzálódjon a biztonság garantálásának újszerű mechanizmusaival (akár más jogágak felől). A *flexicurity* tehát egy olyan integrált koncepcióként lenne tételezendő, amelyet az érintett, egymást kiegészítő szakpolitikák – munkajog, foglalkoztatáspolitiká, oktatáspolitiká, szociálpolitika – dinamikus, koordinatív stratégiájaként lenne szükséges implementálni, megtalálva ebben az állami beavatkozás helyes arányát. A rugalmas biztonság eredetileg négy szakpolitikai összetevő mentén orientálódik: 1. rugalmas és megbízható szerződéses rendelkezések; 2. az egész életen át tartó tanulásra irányuló átfogó stratégiák; 3. eredményes aktív munkaerőpiaci politikák; 4. korszerű szociális biztonsági rendszerek. A magyar jogpolitika a *flexicurityt* nem ennek szellemében használja: egyrészt többnyire leszűkíti a rugalmas biztonság értelmezési tartományát a munkáltató-munkavállaló tengelyre (ahelyett, hogy azt egy átfogó közpolitikai programként kezelné), másrészt – mind vállaltan, mind a szabályozás következményeit tekintve – aránytalanul a rugalmasságot tolja előtérbe.⁷⁹ E két aránytévesztés okán elmarad mind a szakpolitikai koordináció, mind a biztonság innovatív mintáinak feltárása.⁸⁰

A fenti, a munkajog jogrendszeren belüli dinamizmusát érintő gondolatmenethez illeszkedik az a markáns és mind elterjedtebb nemzetközi munkajogtudományi irányzat, amely a munkajogot kiterjesztően, expanzívan kívánja felfogni. Számos szerző ma már nem munkajogról (*labour law*), hanem – annál jóval tágabban – munkaerőpiaci szabályozásról (*labour market regulation*) tesz említést. Mitchell és Arup például amellett érvel, hogy a munka világhoz kapcsolódó jogterületek közötti diszciplináris határok lebontására van szükség.⁸¹ Hasonlóan, Harry Arthurs leszögezi, hogy a munkajognak ki kell terjesztenie fókuszát minden olyan kapcsolódó szabályozási, szakpolitikai területre, amely a munkakapcsolatokat, munkaerőpiaci kimeneteiket bárhogyan is érintheti.⁸² Vosko szerint a munkajognak már nem elsősorban a munkaviszonyra kell koncentrálnia, hanem – tágabb perspektívában – a munkaügyi, munkaerőpiaci viszonyokra.⁸³ Ha a *flexicurity* koncepcióját nem leegyszerűsítő, hanem megtermékenyítő módon kívánjuk felfogni, lényegében ugyanerről len-

⁷⁷ *Green Paper – Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century* [COM/2006/0708 final, not published in the Official Journal], eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0708.

⁷⁸ Általános indokolás 4.

⁷⁹ Megjegyezzük, hogy azért ez nem csupán magyar sajátosság: Európa-szerte tendencia a flexicurity „kiforgatása”, féloldalas alkalmazása. Éppen ezért éri oly sok kritika magát a koncepciót is. Bővebben BURRONI–KEUNE (74. l.).

⁸⁰ Más szempontból ugyan, de Kiss György is leszögezi, hogy „a magyar munkajogi szabályozás az Mt. alapján sem alkalmas egy megújult szemléletű rugalmasság és biztonság kialakítására” és „egy új rendszert rugalmassági-biztonsági intézményrendszer kialakítása feltétlenül szükséges”. Kiss (23. l.) 36–76.

⁸¹ Idézi FUDGE (49. l.) 125.

⁸² Harry ARTHURS: „Labour Law after Labour” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 13–30.

⁸³ Leah F. VOSKO: „Out of the shadow?” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 368.

ne szó. Ehhez képest a magyar jogalkotás és jogpolitika a munkajogot sajnos eléggé elszigetelten kezeli.⁸⁴ Számos példát lehetne erre felhozni, de ehelyütt csupán illusztrációként említünk néhányat.

A legjobb példa talán a sokat vitatott munkáltatói kártérítési felelősség jogintézménye. A részletek kifejtése nélkül utalunk arra, hogy az új kódex markánsabban polgári jogi irányokba terelte a felelősség konstrukcióját és szándéka szerint szűkítette a bírói gyakorlatban kialakult rendkívül széles körű munkáltatói felelősséget.⁸⁵ Önmagában ez az irányváltás is felfokozott vitákra adhat – és adott is – alkalmat a szakmában,⁸⁶ de a fentiek kontextusában (*institucionális dinamizmus*) ehelyütt csak arra a mulasztásra és koncepciótlanságra utalunk, miszerint a munkajogi kárfelelősség érdemi reformját akként hajtotta végre a jogalkotó, hogy meg sem vizsgálta a magánjogi alapú (önkéntes, netán kötelező) felelősségbiztosítás, illetve a társadalombiztosítás (például önálló balesetbiztosítási ág) kapcsolódó szerepeit, illetve a lehetséges szinergiákat. E kérdés például a munkajog és a (társadalom)biztosítási jog szükségképpen összefüggéseire mutatna rá, de a hazai munkajog e kapcsolódásokra láthatóan kevésbé van tekintettel (holott egyébként a munkáltatói felelősség intézménye az egyes országok gyakorlatában döntően valamiféle biztosítási konstrukción épül fel).⁸⁷ Szintén a társadalombiztosítási jog és munkajog nem kellő „kommunikációjára” mutat rá az a tény is például, hogy az új munkajogi kódex elfogadása után mennyire „meglepte” a társadalombiztosítás rendszerét néhány új atipikus munkaviszonyfajta (például munkavégzés behívás alapján,⁸⁸ több munkáltató által létesített munkaviszony⁸⁹) sajátos konstrukciója és milyen nehézségek, viták árán sikerül(t) ezeket beilleszteni a biztosítási logikába.⁹⁰ A tágabb értelemben vett társadalombiztosítási/szociális jogi kapcsolódások intenzívebb feltárása lett volna indokolt a munkaviszony-megszüntetés rendszerének munkajogi reformja kapcsán is, különös tekintettel az aktív munkaerőpiaci politikák szerepére, ahogyan azt a fentebb vázolt *flexicurity*-konceptió is sugallja. Ugyancsak „levegőben lóg” az atipikus jogviszonyok körének bővítése, részletesebb szabályozása valamiféle támogató komplex foglalkoztatáspolitikai eszközzel hiányában. Szintén a *flexicurity* szemüvegén át mutathatunk rá a munkajog és az egész életen át tartó tanulásra irányuló politikák szinergiáinak a fájó hiányára (szimbolikus, hogy az Mt. a tanulmányi szerződés „önkéntes” jogin-

⁸⁴ Holott a Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához c. dokumentum 2006-ban még ekként fogalmazott: „Hangsúlyozandó, az önkéntes jogkövető magatartás feltételeinek megteremtéséhez az új Mt. egyedüli törvényként nem elégséges eszköz.” Továbbá: „jelezni szükséges, csak az érintett jogterületek együttes, konzisztens felülvizsgálata vezethet a kívánatos esetben a munkavégzés munkajogi keretek között tarthatóságához.”

⁸⁵ Indokolás a 166–167. §-hoz.

⁸⁶ Pl. SÍPKA Péter: „Az új Munka Törvénykönyve felelősségi rendszere, figyelemmel az új Polgári Törvénykönyvre” *Magyar Jog* 2013/12. 735–740; KENDERES György – PRUGBERGER Tamás: „A munkaviszonyból eredő kártérítési felelősség egyes jogdogmatikai kérdései és kihatásuk a gyakorlatra” *Gazdaság és Jog* 2013/12. 9–14.

⁸⁷ Bővebben KUN (28. lj.).

⁸⁸ Mt. 193. §.

⁸⁹ Mt. 195. §.

⁹⁰ Lásd pl. NAV-tájékoztató: A biztosítási jogviszony elbírálása behívás alapján történő munkavégzés esetében, www.nav.gov.hu/nav/ado/jarulek/biztositasi_jogviszony_elbiralasa.html.

tezményét leszámítva lényegében hallgat a munkáltató ezirányú feladatairól, szerepéről,⁹¹ holott e témakör nemzetközi síkon általában véve mind szervezesebb része a munkajogi szabályozásnak). Hosszan lehetne még sorolni azokat a példákat, ahol deficitesek tekinthető a munkajog jogrendszeren belüli institutionális dinamizmusa (például a munkaidő-szabályozás mérsékelt figyelme a munkaegészségügy és munkapszichológia szempontjaira; a munkajog és a közbeszerzési jog lehetséges kapcsolatainak szerény kiaknázása⁹² stb.). Ugyanakkor talán a fenti példákból is érzékelhető az a meggyőződés, miszerint a munkajog éppen az a jogág lenne, amely talán a legtöbb másikkal érintkezik. A jogalkotó mégsem használja ki kellően az ezekben a belső institutionális dinamizmusokban rejlő lehetőségeket egy korszerűbb, holisztikusabb szemléletű munkajogi (avagy munkaerőpiaci) szabályozás támogatása érdekében.

A munkajog jogrendszeren belüli institutionális dinamizmusának további és egyben „örökzöld” kérdése a munkajog jogági önállóságának, határainak problematikája. E kérdés részletekbe menő tárgyalása sem lehet e tanulmány feladata, ám érdemes arra röviden utalni, hogy az új munkajogi kodifikáció ebben a – régóta hányattatott sorsú – kulcstémában sem hozott megnyugtató rendezést, sőt inkább eskalálta a dilemmákat. Bár a munkajog jogági önállósága látszólag adott (erre utal például maga az önálló kódex jellegű szabályozás,⁹³ a különbírói fórumrendszer stb.), a „jogág” határai közel sem egyértelműek és egyfajta ellentmondásokkal teli küzdelem zajlik a jogterület önállóságának megóvásáért⁹⁴ (e küzdelemnek sajátos, szimbolikus lecsapódása a munkaügyi bíróságok önállóságának, jövőjének igen érzékeny és aktuális kérdése, különösen a közszolgálati jogviták tervezett elkülönítésének kontextusában⁹⁵). A teljesség igénye nélkül az alábbiakban három kulcsponti résztémát tárgyalunk röviden e kontextusban, rámutatva a munkajog határainak kifejezetten bizonytalan, ingathag helyzetére napjainkban: 1) a munkajog és a polgári jog kapcsolata; 2) a munkajog és a közszolgálati jog kapcsolata; 3) a munkajog expanziójának kérdése.

Ad. 1. A munkajog és polgári jog kapcsolata talán soha nem volt még olyan bonyolult és kusza, mint napjainkban. Bár a munkajog alapjaiban kétségtelenül a magánjogi rend része,⁹⁶ az új Mt.- és az új Ptk.-⁹⁷ kodifikáció nem foglalt stabilan és összhangban

⁹¹ Ezt tekintve az csupán a jéghegy csúcsa, hogy a korábbi munkajogi szabályozással ellentétben az új kódex nem tartalmaz ún. tanulmányi munkaidő-kedvezményeket. Szintén nem találunk utalást a munkáltató általános kötelezettségei körében a munkáltató képzési célú feladataira (Mt. 51. §), ellentétben a korábbi szabályozással. Szintén „kikopott” a tv.-ből a szakszervezetek számára járó képzési célú szabadság jogintézménye.

⁹² Bővebben KUN Attila: „Az állami beszerzések szerepe a felelős foglalkoztatásban – szociálisan felelős közbeszerzés és munkajog” *Esély* 2013/4. Hazánkban lásd ehhez az RMK (rendezett munkaügyi kapcsolatok) kérdésköre. Továbbá lásd még *Szociális beszerzés: Útmutató szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzésben* [SEC(2010) 1258, Európai Bizottság, 2010. október] (Luxembourg: Európai Unió Kiadóhivatala 2011).

⁹³ A kódex jellegű munkajogi szabályozás egyébként alapvetően posztoszocialista jellegzetesség, és közel sem mondható uralkodó megoldásnak világszerte.

⁹⁴ Jól szimbolizálja ezt a következő konferenciám a közelmúltból: Egységbe – különülve: konferencia a munkajog jogági hovatartozásáról és önállóságáról, 2014. február 27. ELTE ÁJK.

⁹⁵ Bővebben PRUGBERGER Tamás: „A munka-, a közszolgálati és a társadalombiztosítási szakbíráskodás tervezett átalakításának terve a közszolgálati jogviták elkülönítésén keresztül” *Magyar Jog* 2015/1. 27–34.

⁹⁶ Vö. Kiss György: „Konceptióváltás a magyar munkajogban? Megjegyzések a 2012. évi I. törvényhez” in KUN (5. l.).

⁹⁷ 2013. évi V. tv. a Polgári Törvénykönyvről.

állást a két terület viszonyát illetően. Egyet kell értenünk Kiss Györggyel: így, az új Mt. után ismét szükség lesz a munkajog és a polgári jog kapcsolatrendszerének újbóli áttekintésére.⁹⁸ Ehhez hozzá kell tennünk, hogy e kapcsolatban továbbra sem negligálható a munkajog sajátossága: a felek asszimetriájából következő intenzív szociális töltet igénye. Ami a tényeket illeti a Ptk. felől nézve: a munkaszerződés Ptk.-beli elhelyezésének korábbi terve⁹⁹ az új Ptk. kodifikációja során végül lekerült a napirendről és a Ptk. ún. québeci klauzulája¹⁰⁰ sem tett rendet a két jogág viszonyában: nem egyértelmű, hogy a munkajog beilleszthető-e a „polgári jogi viszonyok” tágabb körébe (de az új szövegezés inkább a nemleges választ sejteti).¹⁰¹ Ami az érme másik oldalát illeti, az Mt. felől nézve: bár az Mt. viszonya a Ptk.-hoz többrétű és sajátos, ennek részletes kifejtésétől itt el kell tekintünk. A fő elv viszont az, hogy az Mt. pontosan rögzíti, hogy az egyes munkajogi jogintézményeket tekintve mely polgári jogi szabályok mögöttes alkalmazását (és miként) rendeli, illetve mely polgári jogi szabályok alkalmazását korlátozza.¹⁰² Azaz, ahogyan Lőrincz György fogalmaz: „Szó sincs tehát a munkajog többek által hangoztatott „polgári jogiasításáról”, éppen ellenkezőleg.”¹⁰³ Ettől függetlenül a magánjogi szabályok markáns hatása számos további munkajogi jogintézménynél is kimutatható (például adott helyzetben általában elvárhatóság, előreláthatósági szabály stb.), illetve bizonyos magánjogi szabályok munkajogi alkalmazása kifejezetten a munkajog „segítségére” lehet (például a sérelemdíj a munkajogban is a hatékonyabb jogvédelem ígérését jelentheti). Összességében tehát egy kevésbé transzparens, „se vele, se nélküle” viszonyrendszer rajzolódott ki a nagy kodifikációk közelről sem kielégítő eredményeképpen.¹⁰⁴

Ad. 2. A közszolgálat foglalkoztatási viszonyainak újabb jogpolitikai és szabályozási tendenciái érezhetően igyekeznek leválasztani a közszolgálati jogot a munkajogról. Ennek fontos momentuma a *2011. évi CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselőkről* (Kttv.), amely szabályozási technikájában – ellentétben az „elődeivel” – immár teljesen független az Mt.-tól (legfeljebb átvész, beépít bizonyos rendelkezéseket az Mt.-ból, de direkt jogforrási kapcsolatot nem generál a két jogszabály között). Ettől függetlenül a közszolgálat munkajoga továbbra is ezer szállal kötődik a munkajogi szabályozáshoz, merítkezik abból, illetve végső soron mindkettő a függő (önállótlan) munkavégzés tárgykörét szabályozza (továbbá *a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek* – Kjt. – az Mt. továbbra is háttérjogszabálya). E dilemmák mentén – és átpolitizáltságtól sem mentesen – tehát élénk „rég-új” elméleti vita zajlik arról a kérdéstről, hogy a munkajognak (mint jogágnak) része-e a közszolgálat munkajoga,

⁹⁸ Kiss (23. lj.).

⁹⁹ Lásd pl. Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója, 2001. Lásd még PRUGBERGER Tamás – SZALMA József: „A munkaviszonyra irányuló szerződés és az új Ptk.” *Gazdaság és Jog* 2012/10. 14–17.

¹⁰⁰ 1959. évi IV. tv. 1 § (1) bek. második mondata, ill. átfogalmazva jelentősen az új Ptk.-ban: 1: 1 § és 1:2. § (2) bek.

¹⁰¹ Vö. KENDERES György: „A munkajog jogági elhelyezkedésének problematikája” *Miskolci Jogi Szemle* 2014/2.

¹⁰² Lásd pl. ehhez Mt. 31. §; Mt. 177. §.

¹⁰³ LŐRINCZ György: *A Ptk. alkalmazása a munkaviszonyra* [kézirat] (Kúria, Joggyakorlat-elemző csoport).

¹⁰⁴ Bővebben KUN Attila: „A munkajogi és polgári jogi reform »útkeresztjezései« – az Mt. és a Ptk. »se vele, se nélküle« viszonyáról” in GRAD-GYENGE Anikó (szerk.): *Szociális elemek az új Ptk.-ban* [konferenciakötet] (Budapest: KRE ÁJK 2013) 189–207.

avagy a közszolgálati jog inkább egy, a munkajogtól önálló sodó (esetleg már önállósodott) jogág, avagy jogterület. A dilemma csupán látszólag tisztán elméleti. Annak kimenete fontos gyakorlati következményekkel járhat mind a munkajogi védelem jövője, vitalitása, hatóereje, hatóköre, intézményi struktúrája (lásd önálló bírósági fórumrendszer kérdése) stb. szempontjából, mind a közszolgálatra általában is intenzívebb hatást gyakorló politikai meghatározottság lehetséges terjedelme szempontjából.¹⁰⁵

Ad. 3. A munkajog lehetséges – és végül elmaradt – expanzióját jellemző legfőbb ilyen problémakör az ún. „munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek” munkajogi megítélése.¹⁰⁶ A 2011 júliusában közzétett Mt.-javaslat még tartalmazta e szabályokat, tehát bevezette volna az egyre több országban ismert, „a munkavállalóhoz hasonló jogállású” (de nem munkaszerződés alapján munkát végző) személy kategóriáját. Ez – az egyébként jelentős nagyságú – munkát végző réteg jellemzően polgári jogi (tipikusan megbízási, vállalkozási) szerződés alapján kerül foglalkoztatásra, de ugyanolyan gazdasági függő helyzetben van szolgáltatásának fogadójától, mint a munkavállaló (személyes, rendszeres, díjazás fejében történő munkavégzés, tartósan azonos fél részére stb.) és szociális védelmi szükséglete, igénye is hasonló. E jogállás minősítése nehéz feladat, mindig csak az eset összes körülményére tekintettel lehetséges. A javaslat meghatározta azokat a jogintézményeket, amelyeket – a kódex kvázi hatálykiterjesztése, „expanziója” révén – bizonyos feltételekkel alkalmazni kellett volna a munkavállalóhoz hasonló személy munkavégzése esetén is (például felmondási idő, végkielégítés, szabadság, minimálbér, kárfelelősség). E jogintézmény azért lehetett volna jelentős, mert figyelemmel lenne arra a tényre, hogy a munkajog mindenkor eszmei alapját képező „függés” (önállótlan munkavégzés) nem csupán a klasszikus szervezeti, személyi, pszichológiai, jogi stb. tónusú alárendeltségben nyilvánulhat meg, hanem pusztán gazdasági jellegű függés is lehet. A dilemmát a nemzetközi szakirodalom a *subordination kontra dependency*¹⁰⁷ problémaként is tematizálja, és az voltaképpen a munkajogtudomány egyik leginkább aktuális, legátfogóbb kihívása.¹⁰⁸

¹⁰⁵ A témáról részletesen lásd KUN Attila – PETROVICS Zoltán: „A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéseiről” in HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás* (Budapest: KIM – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2014) 89–133. E kutatás azon hipotézise, miszerint a közszolgálati jog egyre inkább elkülönül a klasszikus munkajogtól és a jogágiság egyes kritériumainak fényében igazolható a közszolgálati jog önálló jogágisága, nem talált igazolásra. Másfelől megállapítja a kutatás, hogy a jogrendszer jogági tagolásában jelentős és legitim szerepe lehet a mindenkor jogalkotói (állami) akaratnak is, hiszen a jogágak nem csupán tagolódnak, hanem azokat lehet „tagolni” is. Hosszabb távon nem lehet tehát kizárni a közszolgálati jog önálló jogággá válását, bár a munkajogtól való teljes leválasztása nem tűnik lehetségesnek.

¹⁰⁶ Bővebben GYULAVÁRI Tamás: *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán* (Budapest: Pázmány Press 2014); Kiss György: „A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében” *Jogtudományi Közlemények* 2013/1. 1–14.

¹⁰⁷ Vö. Barbara GRANDI: „Enlargement of the Scope of Labour Law” Presentation, 5th Seminar for young researchers on „European Labour Law and Social Law” (Graz, Austria, 26–29 April 2012).

¹⁰⁸ Bővebben Mark FREEDLAND – Nicola KOUNTOURIS: „The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 190–209; Mark FREEDLAND – Nicola KOUNTOURIS: *The Legal Construction of Personal Work Relations* (Oxford: Oxford University Press 2011); Adalberto PERULLI: *Economically Dependent/Quasi-Subordinate (Parasubordinate) Employment: Legal, Social and Economic Aspects* (Brussels: European Commission 2003).

E jelenség egyébként alapjaiban rázza meg a munkajog struktúráját, hiszen felveti a védendő személyi kör meghatározásának – egyáltalán nem egyszerű – kérdését. Ezzel végső soron a munkajog határait feszegeti, annak – bizonyos magánjogi jogviszonyokra való – expanzióját sugallja. A védendő személyi kör minősítése és meghatározása jellemzően egy gazdasági realitási tesztet (*economic reality test*) igényel. E „tesztelésnek” az új Mt.-ből való kimaradása meglátásunk szerint távolítja a munkajogi szabályozást a gazdasági realitásoktól.

A fentiekben tárgyalt három dilemma is rámutat tehát arra, hogy napjaink munkajoga – mint jogág – nincs „jó állapotban”: helyzete bizonytalan, határai képlékenyek és „úsznak”, strukturális vitalitása szerény. A jogági önállóság kérdése nyilván inkább csak a felszín és „tünet”, de ez a rendszerszintű jogpolitikai bizonytalanság semmi esetre sincs jó hatással egy jogág életképességére, állapotára, fejlődésére.

3. VITALITÁS AVAGY AGÓNIA?

A fentebb kifejtettek ellenére első ránézésre él és virul a magyar munkajog: a szakmai közéletet egyfajta pezsgés jellemzi, a gyakorlat intenzíven „gyúrja” és „emészti” az új kódexet. Ha azonban picit is a színfalak mögé tekintünk, ijesztő kép rajzolódhat ki. Hiába „fecseg a felszín”, ha „hallgat a mély”. Ha túltekintünk a szűkebb jogász-szakmai szempontokon (például magának a törvénynek a szövegszerű „állapotán”), a munkajog érvényesülése terén és társadalmi síkon aggasztó jelenségek tanúi lehetünk. Az alábbiakban néhány ilyen tényezőt említünk vázlatosan, illusztrálva a munkajog – mint valóság – állapotának aggodalomra is okot adó állapotát. A munkajog érvényesítésének/érvényesülésének általában három fő pillére különböztethető meg: az állami szabályozás és kikényszerítés, a kollektív „hang” ereje, és az önkéntes jogkövetés. Megállapításainkat ebben a rendszerben tematizáljuk.

Ad. 1. Az állami kikényszerítés ereje. A munkaügyi perek száma az új kódex hatálybalépését követően jelentősen csökkent, mely csökkenés mögött leginkább a jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek felpuhított szabályozása állhat (hiszen mindig is ez a terület a munkaügyi jogviták elsőrendű terepe). A perek számának alakulása természetesen sarkalatos kérdés lehet a munkaügyi bíraskodás jövője szempontjából is, hiszen a csökkenés ténye hathatós érv lehet akár a munkaügyi bíraskodás jelenlegi különbíróssági jellegének megszüntetése irányába is, mely esetleges lépés drasztikus következményekkel járhatna a munkajog jövője, szakmaisága stb. szempontjából.

A munkaügyi perek száma hazánkban 2005 óta folyamatosan csökken (2009–10 kivételével, ami talán a gazdasági válság hatásaival volt magyarázható). 2012-ről 2013-ra például kb. 12%-kal csökkent a perek száma (2012-ben 18 299 munkaügyi per indult, míg 2013-ban már csak 16 023). Nagy biztonsággal vélelmezhető, hogy ebben az új Mt. hatása is szerepet játszik (a már említettek szerint). Megjegyzést érdemel, hogy a perek számának csökkenése természetesen közel sem jelenti a munkaügyi konfliktusok számának csökkenését (sőt, utóbbit még talán fokozza is az új kódex, de ez persze csak feltételezés). Minden bizonnyal sokkal inkább az igényérvényesi-

tési „kedv”, hajlandóság csökkenéséről és a viták munkahelyekre való „beragadásáról” lehet szó. Tovább rontja az összképet, hogy hazánkban – ellentétben a nemzetközi trendekkel – az alternatív vitarendezési eszközök (AVR) munkajogi alkalmazása marginális:¹⁰⁹ egyéni vitákban módfelett ritka, de kollektív vitákban – a létező intézményes támogatás (a csekély ügyforgalmú, bizonytalan jövőjű MKDSZ¹¹⁰) ellenére – sem gyakori a mediáció, arbitráció.

A munkaügyi bíraskodás visszaszorulása mellett az állami kikényszerítés másik „vágánya”, a hatósági felügyelet, azaz a munkaügyi ellenőrzés hatékonysága is több sebből vérzik. Jogszabályi szinten, a Met.¹¹¹ sohasem biztosított – nemzetközi mintákkal mérve – túl széles, „általános” hatáskört a munkaügyi ellenőrzésnek, az ellenőrzési tárgykörök és módszerek pedig távolról sem bővültek, fejlődtek az idők során. Szervezeti síkon a gyakori – és nem feltétlen pozitív irányú – átalakítások jellemzik a rendszert. 2011 decemberében megszűnt az addig önálló Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF), azaz beolvasztásra került az újonnan létrehozott, átfogó Nemzeti Munkaügyi Hivatalba (NMH). 2015. januártól eltűnt az államszervezetből az országos hatáskörű Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, amelyhez a munkaügyi ellenőrzés is tartozott. Feladatait a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által vezetett nemzetgazdasági tárca (NGM) vette át. Ekkor a nemzetgazdasági miniszter közvetlen szakmai irányítása alá került munkaügyi szakigazgatási szervezetet teljesen beolvasztották a 2011-ben létrejött megyei és fővárosi kormányhivatalok szervezetébe. Természetesen nem állítjuk, hogy ezek az átalakítások kifejezetten káros célzatúak. Ugyanakkor a hétköznapi tapasztalat azt mutatja, hogy a folyamatokat „megsínylette” mind a szervezet ereje, létszáma és „láthatósága”, mind szakmai koherenciája.

Érvényesülési szinten bárhol a világon rendszerszintű nehézsége a munkaügyi hatósági ellenőrzésnek, hogy a munkáltatók csak kis hányadát „éri el”. Egyfelől kevés az ellenőr (hazánkban 2013-ben mindösszesen kb. 400 munkaügyi és munkabiztonsági ellenőr volt állományban,¹¹² és bár pontos statisztikák nem ismertek, összességében a csökkenés trendje jellemzi az elmúlt évtizedet). Másfelől, a nagyszámú munkáltatóra tekintettel, becslések szerint évente mindössze a munkáltatók 3–5%-a kerül a hatóság látóterébe,¹¹³ és a trend e ponton sem előremutató. Utóbbi állítás illusztrálására egyetlen ad hoc, nem reprezentatív, ám mégis beszédes példát említünk. A statisztikák szerint a 2009-es év során még összesen 31 431 munkáltató vizsgálatára került sor, míg 2015 első félévében a munkaügyi hatóság csupán 9 736 munkáltatót ellenőrzött.¹¹⁴ A számok magukért beszélnek (de – egységes statisztikák hiányában – nem állítjuk, hogy az adatok minden időszámban hasonló „kilengést” mutatnának az

¹⁰⁹ Bővebben RÜZS-MOLNÁR Krisztina: *A mediáció az alternatív vitamegoldás rendszerében, különös tekintettel munkajogi szerepére* [PhD-értekezés] (Szeged: Szegedi Tudományegyetem 2005).

¹¹⁰ Munkaügyi Közvetítő és Döntőbírói Szolgálat.

¹¹¹ 1996. évi LXXV. tv. a munkaügyi ellenőrzésről.

¹¹² Lásd www.ilo.org/labadmin/info/WCM_041820/lang-en/index.htm.

¹¹³ Vö. József HAJDÚ: *Labour Law in Hungary* (Alphen aan den Rijn, Netherlands: Wolters Kluwer Law International 2011).

¹¹⁴ OMMF: Beszámoló a 2009. év ellenőrzési eredményeiről; A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2015. I. félév), NGM/17535-41/2015.

1. táblázat. A munkaügyi perek száma (1991–2014)

1991	28 253
1992	31 319
1993	17 349
1994	28 243
1995	14 458
1996	12 842
1997	13 318
1998	10 589
1999	11 490
2000	23 732
2001	26 099
2002	24 798
2003	29 801
2004	28 856
2005	32 818
2006	27 903
2007	26 538
2008	24 086
2009	25 075
2010	26 745
2011	22 844
2012	18 299
2013	16 023
2014 (első félév)	7 403

Forrás: 1991–2003: András TÓTH – Beáta NACSA – László NEUMANN: Thematic Feature – Individual Labour/Employment Disputes and the Courts (EIROOnline 2004). 2003-tól: A bírósági ügyforgalom 2013. évi főbb jellemzői Országos Bírósági Hivatal, Bírósági Főosztály, Statisztikai Elemző Osztály, 2014: OBH XXI.B.1.15/8.

évek távlatában, de a tendencia aligha vitatható).¹¹⁵ Összességében elmondható tehát, hogy a munkáltatók hatósági „fenyegetettsége” relative mérsékelt és semmiképpen sem mutat erősödő tendenciát.

Ad. 2. A kollektív „hang” ereje. Tömören fogalmazva: hazánk munkaügyi kapcsolatait általánosságban a kollektív struktúrák hatásának „fogyatékos”, csekély volta jellemzi. Az Mt. e körülményen – szándékai szerint és vitán felül állóan helyesen – változtatni kíván, ám amint azt elemeztünk, ez – sem jogi eszközrendszerében, sem hatásában – nem tűnik egyelőre igazán sikeresnek. Nincs mód ehelyütt az egész kollektív munkajogi problematika részletes elemzésére, ám e struktúrák relative „hatástalanságról” szóló fenti sommás állításunk illusztrálására néhány tényt említünk.

Jelenleg a magyar szakszervezetek szervezettségi szintjét 10–13%-ra becsülik, ahol az alacsonyabb érték valószínűbbnek tűnik. A tisztán privát vállalkozói szektorban az

¹¹⁵ Egy másik beszédes adat alapján a hatóság már 2010-ben is 24%-kal kevesebb munkaügyi ellenőrzést folytatott le, mint 2007-ben. Az ÁSZ általánosságban is rámutatott az ellenőrzések romló tendenciájára. Állami Számvevőszék (2011): Jelentés a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés rendszerének értékeléséről.

érdekképviseltek csupán körülbelül 5%-os szervezethez tartozó szintet érnek el.¹¹⁶ Nincs egységes adat az üzemi tanácsok számáról és működéséről, de kevés kifejezetten jól funkcionáló példát ismer a szakma. Ami a kollektív szerződések lefedettségi rátáját illeti, mint egyik fő problémát, az kifejezetten alacsony hazánkban: 2012-ben a munkavállalók 33,6%-a állt kollektív szerződés hatálya alatt,¹¹⁷ de más források ennél is alacsonyabb adatot valószínűsítnek.¹¹⁸ Csak viszonyításképpen: az EU-átlag 62%.¹¹⁹ Sajnos nem csupán a kollektív szerződések száma elégtelen, de a létező megállapodások általános tartalmi színvonala is csekély minőségű, amint azt empirikus kutatások igazolják.¹²⁰ Elenyésző továbbá a kollektív szerződések állam általi kiterjesztésének gyakorlata.

A sztrájkjog hatályos szabályai – ha nem is tételesen, de hatásukban – a jog gyakorlását rendkívüli módon elnehezítik. Az ún. még elégséges szolgáltatás problémájának újraszabályozása (2010) kifejezetten sikertelennek bizonyult.¹²¹ Összességében: a sztrájk törvény átfogó felülvizsgálata mindenképpen indokoltnak tűnik.¹²² Ezzel is összefügg, hogy a gyakorlatban, nemzetközi összehasonlításban, rendkívül alacsony hazánkban a sztrájkok száma és határfoka.¹²³

Tettünk már említést az érdekképviseltek irányában fennálló általános „távolságtartó” attitűdről, az országos érdekegyeztetés ellentmondásos és messzemenően átpolitizált helyzetéről, az MKDSZ alig „látható” szerepéről, mint további, a kollektív munkajog struktúráinak deficitesebb helyzetét jellemző tényekről.

Jól jellemzi a szakszervezeti világ állapotát a nagy lendülettel, ígéretesen indult, majd látványos kudarcot valló integrációs kísérlet is. A 2013 decemberében alapított, három konföderációból álló Magyar Szakszervezeti Szövetség (MASSZ) teljes fúziója lényegében megbukott (az egyik fél, a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma – SZEFE 2015 szeptemberében döntött a kilépéséről). A felek „tisztázhatatlan ellentmondásokat” emlegetnek az igazi összefogás gátjaként.¹²⁴

Álláspontunk szerint a kollektív munkajog problémái alapvetően strukturális és kulturális természetűek: hiányoznak a jó hagyományok, kiszámítható feltételek, készségek, a kreativitás, az erő, a vitalitás stb. Ezekre a nehézségekre egy törvény bizonyosan nem tud érdemben változtatni. Az is probléma, hogy a szakszervezetek főként még mindig az állami jogalkotás szintjén akarnak garanciákat, nem pedig a kollektív alku révén.

¹¹⁶ GIRNDT (16. lj.).

¹¹⁷ Az adat forrása: European Social Charter (revised), European Committee of Social Rights January, Conclusions 2014 (HUNGARY), 2015, p. 18.

¹¹⁸ *Benchmarking Working Europe 2015* (Brussels: ETUI 2015).

¹¹⁹ Lásd www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2.

¹²⁰ FODOR T. Gábor – NACSA Beáta – NEUMANN László: *Egy és több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések összehasonlító elemzése – országos összegző tanulmány* (Budapest: SZMM 2008).

¹²¹ 1989. évi VII. tv. a sztrájkokról 4. § (3)–(4) bek.

¹²² Bővebben a szabályozás kritikájáról PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: „A munkaküzdő magyar jogi szabályozása és gyakorlata” *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. 5–16.

¹²³ Lásd ehhez az ETUI sztrájkadatbázisát: www.etui.org/Topics/Trade-union-renewal-and-mobilisation/Strikes-in-Europe-version-2.1-January-2015.

¹²⁴ Lásd szef.hu/hirek/kozlemeny_MASZSZ_kivalas.

Ad. 3. Az önkéntes jogkövetés. A munkaügyi ellenőrzések tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkáltatók szinte rutinszerűen, tömegesen szegik meg a munkajogi normákat: átlagosan az ellenőrzött munkáltatók 60–70%-a szabálytalanul foglalkoztat (például 2015 első félévében a foglalkoztatók 62%-ánál tártak fel munkajogi jogsértéseket, amelyek az ellenőrzésbe vont munkavállalók 67%-át érintették).¹²⁵ A World Economic Forum adatai alapján már említettük, hogy a hazai üzleti szereplők nem tekintik számottevő üzleti kockázatnak, akadálynak a munkajogi szabályokat. Az is említésre került már, hogy az új munkajogi kódex egyes szabályai kifejezetten ellenőztönzőt szolgáltatnak a jogkövető attitűd kialakítását tekintve (például egyes generálklauzulák, a jogellenes megszüntetés „felpuhított” jogkövetkezmenyei stb.) és a perek csökkenő száma sem helyez „nyomást” a munkáltatókra. Arra is utaltunk különböző kutatások alapján, hogy az új Mt. által biztosított lehetőségek alig, vagy nagyon lassan mennek át a gyakorlatba, bizonyos új jogintézmények alkalmazására csak a munkaszervezetek csekély körében került sor. További probléma, hogy a megfelelés (*compliance*) alternatív eszközeit¹²⁶ kevésbé „kutatja” a közpolitika (lásd az említett „audit”-ötlet teljes elvetését; a rendezett munkaügyi kapcsolatok – indirekt módon megfelelésre ösztönző – rendszerének fokozatos kilúgozását stb.). Megemlíthetjük még, hogy hazánkban a társadalmilag/szociálisan felelős üzleti magatartás (*CSR: Corporate Social Responsibility*)¹²⁷ önkéntes vállalati stratégiáinak jellemzően nem kifejezetten kiemelt eleme a munkajogi megfelelés, felelős foglalkoztatás témaköre¹²⁸ (sokkal inkább fókuszálnak e körben a cégek a „divatosabb”, „elvártabb” és bizonyára jobb üzleti megtérülést biztosító környezetvédelmi, PR, marketing, „charity” témákra).

A fenti körülmények is tehát mind arra világítanak rá, hogy hazánkban mérsékelt az önkéntes munkajogi jogkövetés, az általános munkajogi (és munkavédelmi stb.) kultúra és jogtudatosság pedig szegényes, egyfajta „fásultság” övezi a munkajogi szabályozást. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy az önkéntes jogkövető magatartás feltételeinek megteremtéséhez egy munkajogi kódex egyedüli eszközként soha nem elégséges eszköz. Átfogóbb érzékenyítésre, tudatosításra lenne szükség, melynek komplex folyamatában egy, a jelenleginél értékelvűbb kódex is bizonyára fontos szerepet játszhatna.

4. KONKLÚZIÓ

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. (Mt.) hatálybalépése óta eltelt bő három év általános tapasztalata azt tükrözi, hogy az új Mt. a gyakorlat számára alapvetően hasznos, megfelelő szabályozást biztosít. Mindez állítható annak ellenére is, hogy – a tanulmányban kifejtettek szerint – a törvény jogpolitikai célrendszerre komoly kritika tárgyává tehető és a célok teljesülése sem igazolható. Jogtechnikai

¹²⁵ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2015. I. félév), NGM/17535-41/2015.

¹²⁶ Bővebben KUN Attila: *A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei* (Budapest: L'Harmattan – KRE 2004).

¹²⁷ A témáról részletesen KUN Attila: *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége* (Budapest: AdLibrum 2009).

¹²⁸ Lásd CSR Hungary Index 2009, Nézőpont Intézet.

értelemben tehát „él”, jól funkcionál a törvény (amely tény értékéből a relatíve sok és gyakori szövegpontosító, finomhangolási kényszer sem von le). Jogpolitikai, jogszociológiai és társadalmi szempontból azonban a kódex hatásának megítélése aggályos lehet. Egyfelől, a kitűzött célok teljesülése alig történt/történik meg, illetve nem kalkulálható, másfelől viszont egyéb – közöttük károsnak tekinthető – hatások jelentkezése kimutatható (például jelentős értelmezési bizonytalanságok, visszaszabványozási ösztönzők, aggodalom a munkavállalói és szakszervezeti jogok és lehetőségek csorbulása okán, a jogérvényesítés elnehezülése, különösen a munkaviszony jogellenes munkáltatói megszüntetése tárgy körében stb.). Továbbá – a dolgozatban kifejtettek szerint – súlyos hibának tartjuk, hogy a munkajog tágabb felfogása szellemében elvileg lehetséges szakpolitikai koordinációs, holisztikus munkaerőpiaci szemlélet szinte teljesen hiányzik a magyar munkajogi jogalkotás világából (ez persze nem csak napjaink jogalkotására igaz). Hasonlóan hiányzik továbbá a nemzetközi munkajogi gondolkodás klasszikus és újabb értékeltű hagyományainak „helyén kezelése” és integrálása. A kódex kifejezetten ambiciózus „nevelő” hatása (lásd generálklauzulák, „megállapodásra nevelés” célja stb.) sem tűnik igazán sikeresnek: „alvó” (vagy legalábbis álmos) kollektív, munkakapcsolati struktúrákra egyelőre száradt falevélként látszanak hullani egy „mozgósító” szellemű (értsd: megállapodásra nevelni kívánó) törvény lapjai. A kódex igazi sikere – céljai tükrében – az lenne, ha mélyreható társadalmi változásokat (például vitalizált munkaügyi kapcsolatok) tudna generálni, de erre aligha lehet képes. Azok a társadalmi változások, amelyeket viszont minden bizonnyal generál, nem maradéktalanul pozitívak (például éles indulatok, társadalmi feszültségek, a bíróságok helyett a „munkahelyekre” beszoruló konfliktusok stb.). Összességében tehát ambivalens a kódex és a magyar munkajog állapotának mai megítélése: kicsit olyan, mint egy mesteri festményhamisítvány, amely „szép”, betölti a funkcióját, de „művészi” (értsd: társadalomjobbító) értéke megkérdőjelezhető és a katarzis is elmaradni látszik. Álláspontunk szerint fontos lenne a munkajogi megfelelés és a felelős foglalkoztatás társadalmi-gazdasági jelentőségének fokozottabb tudatosítása mind jogalkotási, mind társadalmi síkon. E szempontok fontossága mind értékeltű/alapjogi megközelítésben levezethető (lásd a „tisztességes foglalkoztatás” ILO-ideája), mind gazdasági érveléssel alátámasztható (miszerint a munkajogi védelem nem a gazdaság „ellensége”, hanem éppen a jól működő piacok szerves pillére lehet¹²⁹).

¹²⁹ Vö. DEAKIN (57. l.).