

*Jakab Nóra – Prugberger Tamás – Tóth Hilda*

# A magyar munka- és a közszolgálati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után

## Developments in Hungarian Labour and Public Service Law Since the Change of Regime



### *Összefoglalás*

A tanulmány a rendszerváltást követő munka- és közszolgálati jog kodifikációjával foglalkozik. Külön részletezi az 1992. évi törvényekkel kialakított szabályrendszert, a kollektív munkajogi szabályozást, az individuális munkajogi rendelkezéseket, továbbá a közszolgálat szabályozását. A tanulmány második részében a 2012. évi Munka törvénykönyve főbb rendelkezéseit és a változásokat vizsgáljuk meg, különös tekintettel a jogalanyiságra, a munkaviszony megszüntetésére és a kártérítési felelősségre vonatkozó szabályokat. Végezetül kitérünk a felsőoktatás részbeni alapítványná történő átalakítására és a kulturális intézményeknél a közalkalmazotti jogviszony munkaviszonnyá alakulására.

**Kulcsszavak:** munka- és közszolgálati jog kodifikációja, kollektív munkajog, individuális munkajog, 2012. évi Munka törvénykönyve, megszüntetés, kártérítési felelősség, jogalanyiség

---

PROF. DR. PRUGBERGER TAMÁS DSc, professor emeritus, Miskolci Egyetem (prugberger.tamas@t-online.hu), DR. TÓTH HILDA PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem (toth.hilda@uni-miskolc.hu), DR. HABIL JAKAB NÓRA egyetemi docens, rektorhelyettes, Miskolci Egyetem (jakabn81@gmail.com).

*Summary*

The study deals with the codification of labour and public service law following the change of regime. Specifically, it details the rules established by the relevant act adopted in 1992 on collective labour, the individual labour law regulations and the regulation on public service. In the second part of the study, a description is given of the main provisions of the 2012 Labour Code and its changes, in particular the rules on legal personality, the termination of employment and liability for damages. Finally, it is pointed out that the transformation of higher education into a partial foundation and of the legal perspectives of employment at cultural institutions has resulted in turning civil servants' labour law relationship into regular employment.

**Keywords:** codification of labour and public service law, collective labour law, individual labour law, Labour Code of 2012, termination, liability for damages, legal personality

---

ELŐZMÉNYEK

Az 1990. évi rendszerváltást megelőzően és azt követően még egy évig Magyarországon a Munka törvénykönyveként (Mt.) az 1967:II. tv. volt hatályban, amely csak az individuális munkajogot, a munkaviszonyt szabályozta, azt is úgy, hogy nemcsak a gazdasági élet munkajogi viszonyait rendezte, hanem a közalkalmazottak és a köztisztviselők munkaviszonyát is. Ennek oka, hogy a vállalati szféra túlnyomó része állami tulajdonban volt, és az akkori ideológia szerint az állami vállalat volt a gazdasági igazgatás legalsó szintje (Ficzere, 1970:87). Ennélfogva a vállalatnál munkaviszonyban állók is tulajdonképpen közalkalmazottak voltak. Azok nem tartoztak ide, akik a munkaszövetkezetekben dolgoztak. Az ő tagsági viszonyukat a mezőgazdasági szövetkezeti törvény (1967:III. tv.) egyik fejezete (VIII.), míg az ipari szövetkezetek esetében az Ipari Szövetkezetek Országos Szövetsége által kiadott munkaügyi szabályzatminta alapján, az egyes ipari szövetkezetek által elkészített, és a közgyűléssel jóváhagyott Munkaügyi Szabályzat szabályozta. Ennek alapján volt általános az az elmélet, miszerint a szövetkezeti tagsági viszony három részből áll: tagsági szervezeti, vagyoni és személyes közreműködési viszonyból, mely utóbbinak egyik formája a tagi munkavégzés lehet (Hegedűs, 1973:34).

Az akkori Mt. kollektív munkajogot nem szabályozott. Egy rövid fejezet foglalta csak össze a szakszervezetek jogállását és feladatait. A szakszervezetek jogállása az államtól függött, mivel a Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT) minisztériumi státuszban volt, elnöke pedig a Minisztertanácsban foglalt helyet. Ennélfogva a szakszervezet nem munkavállalói érdekvédelmi feladatot látott el, hanem arra ügyelt, hogy a munkavállalók teljesítsék az államnak az egyes vállalatokkal és azok dolgozóival szembeni gazdasági elvárásait. Azt, hogy külön munkavállalói érdekvédelemre nincs szükség, alátámasztotta Venediktov szovjet jogtudós kettős kollektíva elmélete, mely szerint

egyfelől minden állami vállalat valamennyi állampolgárnak, másfelől pedig a vállalatnál dolgozók kollektívájának a tulajdona. Emiatt pedig ellentét elméletileg nem áll fenn a vállalati vezetés és a dolgozói kollektíva között (Venediktov, 1948). Mivel ez okból a munkaküzdelem létét a hivatalos munkajogelmélet tagadta, sztrájk törvény a „szocialista” államokban, így Magyarországon sem létezett.

Hogy ez mennyire nem volt igaz, a kommunista rendszer utolsó két évében sorra alakultak az alternatív szakszervezetek, és léptek ki a dolgozók a SZOT alá tartozó szakszervezetekből, amelybe korábban jogilag nem, ténylegesen azonban be kellett lépni. Akik kiléptek és/vagy átléptek valamelyik újonnan alakult alternatív szakszervezetbe, fegyelmi elbocsátás veszélyének tették ki magukat. Az ilyen ügyekben a munkaügyi bíróságok sem mertek ítéletet hozni, hanem a rendszerváltásig fektették azok iratait (Prugberger, 1992; Prugberger–Kenderes–Mélypataki, 2012; Prugberger–Nádas, 2015:59–60).

A rendszerváltást megelőző utolsó két évben, az események sodrában, a kormányzat kénytelen volt külön törvénnyel bevezetni a dolgozói részvényt, hogy érdekeltté tegye a munkavállalókat a gazdálkodásban. Törvényt alkotott a kollektív keretszerződésről, amely több évre szólt, és a gazdasági, valamint a bérvizonyok alakulásának a függvényében kötötték volna meg évenként a kollektív szerződéseket. Ekkor már hatékonyan működtek az alternatív szakszervezetek (Kenderes–Prugberger–Tatár, 1989:23). Megszületett a sztrájkról szóló, nem a legsikerültebb 1989.VII. tv. is (Tatár–Kenderes–Prugberger, 1989; Prugberger–Tatár, 1994).

## A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐ ELSŐ MUNKA- ÉS KÖZSZOLGÁLATI JOGI KODIFIKÁCIÓ SORSA ÉS ÉRTÉKELÉSE

### *A szabályozás általános elvei*

Az 1990. évi rendszerváltással hatalomra került első polgári kormány, az Antall–Boross-kormány által irányított Munkaügyi Minisztérium és Belügyminisztérium azonnal nekilátott a munkával és a közszolgálattal kapcsolatos jogviszonyok újrakodifikálásának. A Munka törvénykönyve (Mt.) az 1992. évi XXII. törvénnyel, a Köztisztviselők jogállásáról szóló törvény (Ktv.) az 1992. évi XXIII. törvénnyel, míg a Közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (Kjt.) az 1992. évi XXXIII. törvénnyel lépett hatályba 2012. július 1-jén. A munka- és a szolgálati viszonyok jogi szabályozásának ezzel a rendszerével tulajdonképpen a nyugat-európai megoldástól eltérő szabályozási rendszer érvényesült. E magyar trichotómiával szemben, hogy míg a gazdasági élet szolgálati viszonyait a munkajog, az állami (köz)szolgálat viszonyait a nyugat-európai országokban a közszolgálati jog rendezi, addig nálunk a közszolgálat kétfelé bomlik: akik nem hatósági jellegű közintézményekben dolgoznak, közalkalmazottként a Kjt. alá azok tartoznak, akik pedig hatósági intézményekben ügyintézői munkakört töltenek be, azokra a Ktv. vonatkozik. Ugyanakkor ez a szabályozás azért logikátlan, mert a hatóságoknál dolgozó fizikai munkások munkaviszonyban, nem pedig közalkalmazotti viszonyban állnak. E rendszer mögött a germán jogrendszernek egy következetlenül

végigvitt megoldása húzódik meg, mivel a germán jogrendszerhez tartozó államokban csak az ügyintézők a közhivatalnokok, és csak rájuk vonatkozik a közhivatalnoki törvény, míg az ügykezelők és a fizikai dolgozók szolgálati viszonyát a munkajog rendezi. Ezzel szemben a frankofón-latin jogrendszereknél mindenki, aki közintézménynél bármilyen munkakört lát el, legyen az hatósági vagy nem hatósági intézmény, illetve ügyintézői, ügykezelői vagy fizikai munkakör, közalkalmazotti státuszban áll, és a közszolgálat státuszbiztonságát élvezzi (Peine–Heinlein, 1999; Heerma van Voss, 2003:41; Balázs, 1992; Veszprémi, 2012a:17–36; Prugberger, 2013:334–340). A munka-, illetve a szolgálatijogviszony-rende­zés mind a két nyugat-európai jogrendszer­nél dichotóm. A trichotóm magyar megoldás annak ellenére, hogy eltért a nyugat-európai, illetve az Európai Gazdasági Közösség tagállamainak dichotóm megoldásától, mégsem állt ellentétben az Európai (Gazdasági) Közösség jogával, és most sem áll ellentétben az európai uniós joggal, mert sem az EGK, sem az EK, sem az Európai Unió EU joganyaga nem érinti a tagállamok közszolgálati jogát. A rendeletek és az irányelvek ugyanis a privát és a gazdasági élet munkaviszonyára vonatkoznak, a közszolgálati jogra nem. A helyzet e tekintetben azóta sem változott.

A magyar munkajogi szabályozásnak a trichotóm, illetve a közszolgálatnak a dichotóm jellegét több szerző is kritizálta (Kenderes–Prugberger, 1991; 1993; Kiss, 1988; 1998; Vadász, 2006, függelékben az egységes közszolgálati tv. tervezete; Horváth, 2009; Prugberger, 2010),<sup>2</sup> törvényjavaslat is született, a német rendszer átvételét sugallva a közszolgálat szabályozásának egységesítésére. A mai divatos privatizációs áramlat hatására egyre többször előtérbe került az a nézet, mely szerint a közalkalmazotti jogviszonyt az Mt.-ben kellene szabályozni (Prugberger, 2007), ami a két jogviszony eltérő jellege miatt hibás koncepció (Kenderes–Prugberger–Tatár, 1989; Tatár–Kenderes–Prugberger, 1989; Prugberger–Tatár, 1994). Ennek ellenére úgy tűnik, ez az irányzat erősödik azáltal, hogy a 2010-et követő átfogó munka- és közszolgálati jogi újrakodifikálás, illetve átfogó módosítás a Kjt.-t az Mt.-hez közelítette. Ugyanakkor a „köztisztviselői jogot” igyekszik a munkajogtól eltávolítani. Ezzel a szabályozás bár dichotómmá válna, azonban ellentmondásosan, a közalkalmazotti jogviszonynak a munkajogba való „terelése” miatt. Az egész probléma gyökere a rendszerváltást megelőző helyzetben keresendő, mivel a területi (megyei és járási), valamint a települési közhivatalnokok egy különálló országos szerv, a Minisztertanács Tanácsszervek Osztályához tartozott, mely hivatalt még 1990 előtt beolvastották a Belügyminisztériumba, és így a közhivatalnokok annak joghatósága alá kerültek. A Belügyminisztérium pedig presztízs kérdést csinált abból, hogy a köztisztviselői törvényjavaslatot ne a Munkaügyi Minisztérium, hanem ő alkossa meg. Ennélfogva olyan helyzet jött létre, hogy csak a Kjt.-nek lett az Mt. általános háttérjogszabálya, a Ktv.-nek viszont nem.

#### *A kollektív munkajog szabályozása*

Az 1992-ben hatályba lépett Mt.-t tekintve, nyugat-európai mintára szabályozta a kollektív munkajog mindkét területét, az érdekegyeztetési, más néven a koalíciós jogot, benne a szakszervezetek jogait és kötelezettségeit, az országos érdekegyeztetést és a

vállalati kollektív szerződést, valamint az üzemi alkotmányjogot, benne az üzemitanács-rendszert és az üzemi megállapodást. E kollektív munkaügyi szabályozással a magyar munkajogalkotás a közép- és kelet-európai posztkommunista országok élére került, mivel ezek az államok a munkajogi kódexeikbe szervesen nem illesztették be, csak később tették meg ezt. Ezenkívül az üzemi tanácsot és az üzemi megállapodást a lengyelek kivételével egyik posztkommunista ország sem ültette át a saját jogrendszerébe, de a lengyelek is általános jelleggel, csak a közintézmények és az állami, valamint a közintézményi vállalatok területén, a gazdasági munkajog területén pedig csak szubszidiáriusan arra az esetre, ha a vállalatnál nem működik szakszervezet (Prugberger, 1993).

Ugyanakkor a magyar kollektív munkajogi szabályozás meglehetősen hiányosra és vegyes jellegűre sikeredett. Hiányos volt annyiban, hogy csak az országos érdekegyeztetési rendszert szabályozta, nem szólt viszont az ágazati és a területi érdekegyeztetésről, az országos ágazati és a területi kollektív szerződésről, a tripartit jelleggel működő (állam, szakszervezeti és munkáltatói érdekképviselői oldal) Országos Érdekegyeztető Tanácsba bekerülés feltételeiről. A vállalati kollektív szerződés megkötésének a feltételeit, vagyis a reprezentativitást viszont nagyon demokratikusan rendezte. Kimondta ugyanis, hogy ha egy cégnél az üzemitanács-választásokon a munkavállalók 10%-os szavazatát elérte egy reprezentatív szakszervezet van, vagy ha több ilyen van, és vagy egyedül, vagy konföderációba lépve a többi hasonlóval, az üzemi tanácsválasztásokon több mint 50%-ot elér, vagy együttesen elérnek, a kollektív szerződés megköthető. Ha viszont a vállalatnál működő több szakszervezet közül csak egy kíván kollektív szerződést kötni, annak az üzemitanács-választásokon legalább 65%-os eredményt kell felmutatnia.<sup>3</sup> Ez a magyar megoldás sokkal jobb volt, mint az akkori csehszlovák megoldás, ahol a Kodeks pracy értelmében ismeretlen volt az országos kollektív szerződés a bérinfláció megelőzése érdekében, viszont a vállalatnál képvisellel rendelkező valamennyi szakszervezet reprezentativitási kikötések nélkül részt vehetett a kollektív szerződés megkötésében. A sok ellentétes vélemény azonban kioltotta egymást, ezért sorra meghíúsultak a vállalati kollektív szerződés-kötések Csehszlovákiában (Kostecka, 1992:436).

Az országos érdekegyeztetés hiányos szabályozása azonban Magyarországon nem oldódott meg. A kodifikációs bizottságot irányító Pál Lajos az állami közreműködés nélküli, német kétoldalú (bipartit) országos ágazati érdekegyeztetési és kollektív szerződés-kötési rendszert akarta bevezetni, az országos szakszervezeti szövetségek azonban a francia–belga–holland–spanyol tripartit modell mellett szálltak síkra. Kompromisszumként az e modelleknél kialakított nemzeti munkatanács és ágazati, valamint területi bizottságok mintájára, először csak az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) megalakítására és az Mt.-be történt beemelésére került sor, amely elé csak három kérdést kellett kötelezően bevinni: a minimálbér, a maximális munkaidő megállapítását, valamint a csoportos létszámleépítés szabályainak a módosítását. Egyébként a német bipartit érdekegyeztetési rendszer funkcionált volna.

Idővel azonban a tripartit országos érdekegyeztetési rendszer vált általánossá. Az OÉT általánossá tette az országos munkaügyi kérdésekben való döntési hatáskörét, és mellette egy bürokratikus ügyintéző iroda alakult ki a Munkaügyi Minisztérium

keretében. Ugyanakkor nem oldódott meg az OÉT-be történő bekerülés reprezentativitáson alapuló feltételrendszere. Az alternatív szakszervezetek ugyanis nem voltak hajlandók kiadni tagjaik névsorát, okulva a már korábban említettekből. Ebben az időszakban ugyanis az állami vállalatok privatizációja még nem indult meg. A viták során a régi szakszervezeti és politikusi munkáltatói nómenklatúra álláspontja győzött. Az érdekvédelmi szervezetek ingatlantulajdon-jogi aránya szerint állapították meg a reprezentativitást. Ennek alapján a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek mindegyike tagja lett az OÉT-nek. Ezzel szemben a szakszervezeti szövetségeknél volt a szakszervezeti ingatlan vagyon tetemes hányada, míg az újonnan alakultaknál csak egész csekély, így a SZOT jogutódja, az MSZOSZ az OÉT-be 90%-os reprezentativitással került be, míg a maradék 10%-on osztozott a többi újonnan alakult szakszervezet (Prugberger-Nádas, 2015:67–73).<sup>4</sup>

Az OÉT-be kerülés feltételét jelentő tripartit megállapodással megkötött ilyen reprezentativitás teljesen ellentétben állt a nyugat-európai, így a belga, a holland és a spanyol nemzeti tanácsi és ágazati, valamint területi ágazati bizottsági rendszerrel. Az előbbi kettőnél törvényi előírással paritáson alapon azok a szakszervezeti és munkáltatói szövetségek kerülhetnek be a nemzeti munkaügyi (belga), illetve a nemzeti gazdasági és szociális (holland) tanácsba, valamint az ágazati bizottságokba, amelyek egyedül vagy konföderációba lépve gazdasági ágazatukat több mint 50%-os mértékben képviselik, valamint a törvényben meghatározott minimális taglétszámmal rendelkeznek. Ezzel szemben az utóbbinál alulról felfelé, munkavállalói oldalon az üzemitanács-választás eredményének függvényében, munkáltatói oldalon pedig a tagi számaránytól függve, a legalsó szinttől felfelé, automatikus szelektálási alapon kerülnek be a koalíciós partnerek a területi, valamint az országos ágazati munkaügyi bizottságba, végül pedig a nemzeti munkaügyi tanácsba (Bódis, 1994; Rens, 1992; Borbély, 1994; Ojeda Aviles–Perez, 1989). A magyar jogi rendezésben itt is egy kettősség érvényesült, mivel vállalati szintig a szakszervezeti reprezentációt a spanyol jellegű üzemitanács-választás határozta meg, vagyis a reprezentativitás megállapítása a spanyolhoz hasonlóan alulról felfelé történt, onnantól pedig épp fordítva, a belga–holland modell szerint felülről lefelé, azonban paritáson képviselő nélkül egyenlőtlen feltételek mellett, és nem jogszabályi, hanem csak megállapodásos alapon. Ebből a szempontból a bolgár munkajog időben és megoldásban is lényegesen megelőzött bennünket, ahol a szintén tripartit összetételű nemzeti munkatanács teljesen megfelelt a belga–holland modellnek (Sredkova, 1995:256–257). Magyarországon hosszan elnyúló tárgyalások után csak 2009-re sikerült a tripartit érdekegyeztetési rendszert lényegében a holland megoldás átvételével tető alá hozni. Ugyanis a paritáson képviselő reprezentatív szabályainak bevitele mind a Nemzeti Munkástanácsról visszakeresztelt Országos Érdekegyeztető Tanácsba (OÉT), mind az ágazati érdekegyeztetés fórumrendszerébe két jogszabály (2009:LXXIII. és LXXIV. tv.) megalkotásával történt. Ilyen módon sikerült tételes jogilag is megalapozva, paritáson reprezentatív feltételek között megállapított taglétszám, és egyedüli vagy konföderációs ágazati képviselő mellett kialakítani az OÉT-be és az ágazati/területi párbeszédbizottságokba kerülés feltételeit, valamint az országos tripartit és az ágazati/területi bipartit érdekegyeztetést bevezetni (Prugberger-Nádas, 2015:69–71, 73–74, 77–81).



Áttérve az üzemi tanácsra, annak unikális formáját a német modell alapulvételével vezette be az 1992. évi Mt. A kettő között azonban lényeges különbség van. Míg a német üzemi tanácsnak széles körű beleszólási joga van a munkáltató döntésébe (együttdöntési jogkör) a munkakörülmények kialakításával, a munkadíjazással, a munkavédelemmel és a munkaegészségüggyel kapcsolatban, addig a magyar üzemi tanács együttdöntési joga az 1992. évi Mt. szerint csak a jóléti üzemi intézmények igazgatására, valamint a szociális alapból való részesedés meghatározására terjedt ki. Minden más kérdésben az üzemi tanácsnak csak véleményezési joga volt, és van ma is, amit azonban ha a munkáltató nem tart be, nincs komoly szankciója. Az üzemi tanácsi választási rendszerben a szakszervezeti közreműködés nélküli rendszer már kombinálódott a belga, holland, francia és spanyol rendszerrel, ahol a jelölteket nem a leköszönő üzemi tanács által választott bizottság, hanem a szakszervezetek jelölik. A magyar szabályozás vegyes rendszert vezetett be, ahol elsősorban közvetlenül a szakszervezetek jelöltek, míg ötven munkavállaló szintén közvetlenül jelölhetett egy személyt.<sup>5</sup>

#### *Az individuális munkajogi rendelkezések*

Ami az 1992. évi Mt. individuális munkajogi szabályait illeti, azok összhangban álltak azzal a nyugat-európai szabályozási rendszerrel, amelyet a jóléti állam eszméje (welfare society & state) és a szociális piacgazdasági rendszer hatott át. Az 1992. évi Mt. eredeti szövege még biztosította a munkavállalók részére majdnem valamennyi szociális minimumvédelmi előírást, amit a nyugat-európai államok biztosítottak a saját munkavállalóiknak. E munkavédelmi szociális jogok azonban az Mt.-módosítások során fokozatosan gyengültek, illetve szűkültek. Ez azzal állt összefüggésben, hogy az EK, majd pedig az EU a közép-európai bővítéssel az újonnan becsatlakozó államok számára nem kívánta megadni azokat a szociális piacgazdasági rendszerből és jóléti államiságból fakadó szociális jogokat, amelyeket a régi tagállamok munkavállalói számára az EGK időszakában irányelvek alapján megalkotott. Ezért a korábbi irányelvek fokozatos módosítására vagy lecserélésére kerül sor, amelyekben jelentősen szűkítik a munkavállalók érdekeit védő szociális minimálstandardokat. Az új tagállamoknak az így módosított vagy kicserélt európai uniós munkajogi normákkal kell összhangba hozni saját nemzeti munkajogukat, miközben a régi tagállamok legtöbbje alig vagy semmit sem változtatott a saját munkajogi előírásain.<sup>6</sup>

Az első nagyobb lélegzetű módosítást a balliberális Horn-kormány valósította meg 1995-ben, amikor a munkavállaló a munkahelyről való valamennyi jogszerű távolléte esetére (szabadság, betegszabadság, állampolgári kötelesség teljesítése stb.) az átlagkereset-térítés helyett az annál alacsonyabb összegű „távolléti díj”-at vezette be. Egyúttal eltörölték a munkaerőt védő szabályt, mely szerint ugyanazon a munkahéten belül történő túlmunka (túlórázás) esetén a túlmunka ideje nem érheti el a főszabályként megállapított napi négy órát. Majd a 2001. évi átfogó módosítással lehetővé vált, hogy a munkavállaló a heti 48 órát meghaladóan is kivételesen munkába állítható legyen, ha ezt a technológia vagy gazdasági érdek indokolja. A túlmunka heti korlátja megszűnt, és csak évi 250 munkaóraban korlátozták, ami kollektív szerződéssel felemelhe-

tő 300 munkaóra. Irányelvi alapon bevezették a „munkaidőkeret” (referenciaidőszak) rendszerét, amely maximum hat hónap lehet, ezt a 2001. évi módosítás olyan módon vezette be, hogy kollektív szerződés nélkül a munkaidőkeret 4 hónap lehet, kollektív szerződéssel 6 hónapra meghosszabbítható. Ezzel szemben az EU régi tagállamai továbbra is megtartották azt a megoldást, hogy a munkaidőkeret nem lehet több egy hónapnál.

Szólni kell arról is, hogy a Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (UNICE) és az Állami és Közszolgáltatási Vállalatok Európai Központja (CEEP) a folyamatosan üzemelő, a több műszakos, az időnyellegű munkahelyeken és a családi vállalkozásoknál, valamint a készenléti munka, továbbá az ügyelet esetében be akarta vezetni a heti 60 munkaóra lehetőségét. Az ilyen munkavégzéseknél a két munkanap közötti 11 órában meghatározott pihenőidőt le lehetett volna csökkenteni 8 órára. E tervbe vett szabályok átmenetileg bekerültek az Mt.-be. Minthogy az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC) erőteljes ellenállása folytán e tervet csak részben sikerült a munkaidőről szóló irányelvbe betenni, ezért a magyar Mt.-ben a heti 52 órás munkaidő lehetősége csak az időnyomunka, a családi munkavégzés, valamint a készenléti és az ügyelet esetében maradt meg. Viszont a fent említett valamennyi eset fennállásánál továbbra is le lehet szorítani a két munkanap közötti pihenőidőt 8 órára.<sup>7</sup> Problémás továbbá a magyar munkajogi rendezésben az is, hogy miközben az Európai Törvényszék több ítéletében is kimondta, hogy az ügyeletet, amely alatt a munkahelyen kell tartózkodni (NZA, 2000; NZA, 2004; Prugberger–Nádas, 2014:230), és most már esetenként a készenléti is rendes munkaidőnek kell tekinteni (Zaccaria, 2013; Fodor, 2016; Sipka–Zaccaria, 2016), amelyre értelemszerűen rendes munkabér jár, a magyar Mt. a készenlétre csak a munkabér 20%-át, az ügyeletre pedig csak a 40%-át fizeti. Ugyanakkor ez ellentétes az amerikai Portal-to-Portal Acttal is, mely szerint teljes munkabér jár a munkavállalónak az üzemben tartózkodás idejére, függetlenül attól, hogy dolgozik, ügyel vagy készenléti áll.

A munkaszerződés egyoldalú végleges módosítására, a frankofón-latin államokkal ellentétben, a német munkajoghoz hasonlóan az 1992. évi Mt. sem adott lehetőséget. Viszont lehetőséget adott a munkáltatónak arra, hogy a munkavállalóját vele tartós tulajdonosi vagy gazdasági összefonódásban álló más vállalathoz kirendelje, a saját cégén belül pedig más munkakörbe, másik üzemébe, üzembrészlegébe, többnyire helyettesítésre átirányíthassa, vagy saját vállalatán belül vagy más vállalathoz kiküldhesse. Mindegyik esetében egy éven belül a 44 munkanapot, összesen pedig a 110 munkanapot nem haladhatta meg. Ezenkívül pedig lehetőséget adott a munkáltatónak arra, hogy pl. megrendelésnövekedés okán maximum két hónapra, mintegy haszonkölcsönyszerűen átengedhette más munkáltatónak feleslegessé vált munkavállalóját, megkímélve őt az elbocsátástól. Ugyanakkor azonban azzal, hogy nem vette át a nyugat-európai államoktól azt az előírást, miszerint ha a munkaszerződésnek ez az ideiglenes módosítása az egy hónapot meghaladja, a módosításhoz a munkaügyi hivatal vagy az üzemi tanács hozzájárulása kell, ezzel Magyarországon a munkáltatók vissza is tudtak élni. Mivel az ilyen ideiglenes munkaszerződés-módosítást egymást követően is meg lehetett változtatni, így módon a munkáltató a számára nemkívánatos munkavállalót felmondásra



tudta szorítani. Ugyanakkor az is disszonáns volt, hogy ha a munkáltató a munkavállalóját átírányítással alacsonyabb fizetésű munkakörbe vagy munkahelyre küldte, csak távolléti díjat kellett a részére fizetni. Látszólag az irányelvnel ez a magyar szabály kedvezőbb volt, mivel az irányelv értelmében valamennyi itt említett szerződéstől eltérő foglalkoztatás hosszabbítással kétszer 12 hónapig tarthatott, azonban a hosszabbításhoz is szükséges volt a már említett hozzájárulás, ha az az egy hónapot meghaladta. A munkaszerződésnek az irányelvben meghatározott, a magyar szabályozásnál jóval rugalmasabb jellege nagyobb védelmet biztosít a feleslegessé váló kényszerű munkáltatói felmondással szemben.

Áttérve a munkaviszony munkáltatói oldalról történő megszüntetésének a területére, az 1992. évi Mt. átvette a felmondásvédelemmel kapcsolatos nyugat-európai megoldásokat (felmondásindoklás, felmondási idő, végkielégítés), csupán a csoportos létszámleépítésnél jelentkezik aggályos megszorítás, amely a régi tagállamoknál az időközi megszorításokat bevezető irányelvi módosítások ellenére sem jellemző. Az irányelv-módosítás előtt, ha 10 fő foglalkoztatottat elérő üzemből a munkáltató 5 fő elküldését tervezte, már csoportos létszámleépítésről volt szó. Az irányelv-módosítást követően ez akként változott, hogy ha a 20 főt meghaladó üzemből 10 fő leépítése válhat esedékessé, ettől kezdődően áll fenn a csoportos létszámleépítés kritériuma. Ebben az esetben a munkáltató a tervezett felmondás előtt 30 napos tárgyalási idővel köteles meghívni az üzemi tanácsot, ennek hiányában a vállalatnál képvisellel rendelkező szakszervezetet, valamint a munkaügyi hivatal képviselőjét. E tárgyalási időszak korábban az irányelv szerint 30 napos, amely bonyolultabb esetekben 30 nappal meghosszabbítható, egyszerűbb esetekben viszont 15 napra lerövidíthető. Németországban és Franciaországban előírás, hogy e tárgyalásra a munkáltatónak szociális tervet kell készíteni, és csak szociálisan igazolható esetben mondhat fel a munkavállalónak. Ezt ma is alkalmazza a kontinentális nyugat-európai államok többsége, nem átvéve az IMF által javasolt gyors lebonyolítású „senioritási” elvet, mely szerint, aki később került a céghez, leépítés során előbb megy (Birk, 1997). Az IMF és az EU ezt az elvet a közép-európai új tagállamokra akarta kiterjeszteni, végül azonban olyan kompromisszum született, mely szerint Magyarországon is az irányelv-módosításnak megfelelően 15 napban határozza meg a tárgyalási időt, amely 30 napra meghosszabbítható. Ez alatt az időszak alatt a tárgyalások során arra kell törekedni, hogy minél kevesebb munkavállaló elküldésére kerüljön sor (Prugberger, 2008). Azonban – ellentétben a román Codul Munciivel (Mt.) (Kokoly, 2006:758) – a magyar szabályozás nem mondja ki, hogy ha a cég gazdaságilag helyreáll, és létszámnövelésre van szükség, az elbocsátott dolgozóinak egy éven belül az alkalmazásra elsőbbségi joguk van.

Magyarországon azonban probléma, hogy bár a munkaügyi központot a csoportos létszámleépítési tárgyalásra meg kell hívni, de azon a legkritikább esetben képviselteti magát, pedig tudna segíteni azzal, hogy a régi tagállamokhoz hasonlóan – ahol kötelező a tárgyalásokon való jelenléte –, ha a cégnek esélye van a hullámvölgyből kikerülni, a felmondások helyett rövidített munkaidős foglalkoztatást javasoljon, kötelezettséget vállalva arra, hogy az ebből adódó bércsökkenést átmenetileg a munkanélküli-segély terhére kipótolja. Azért is jó lenne, ha a nyugat-európai megoldáshoz

hasonlóan a munkaügyi központ köteles lenne a tárgyalásokon képviseltetni magát, mert igen sok esetben a csoportos létszámleépítésre a munkáltató fizetékép-telensége miatti csődeljárás kezdetekor kerül sor. Ez esetben a munkáltató gyakran többhavi bérrel adós, amelyet a felmondások idejére szóló bérekkel együtt, esetleg a végkielégítést is a nálunk nem biztosítási, hanem hitelezési alapon működő bérgarancia-alapból lehet kifizetni, amelyet a munkáltatók a béralap meghatározott hányada szerint kötelesek havi rendszerességgel, adójellegűen a bérgarancia-alapot kezelő munkaügyi központnak befizetni. Az ilyen okból folytatott létszámleépítési tárgyalásokon a munkaügyi központ a bérgarancia-irányelvvel csak újabban összhangban álló magyar szabályozás szerint intézkedni tudna az elmaradt bérek és/vagy esedékes bérjellegű juttatások háromhavi mérték erejéig történő kifizetése tekintetében.

Ami a magyar bérgarancia-alap magyar szabályozásának a sorsát illeti, az azt rendező 1994: LXV. tv. sorozatos módosításokon esett át. Először az irányelvvel teljesen ellentétesen, a munkaügyi központ diszkrecionális jogába tartozott, hogy a bajba jutott munkáltatónak ad-e kölcsönt, vagy sem a bérek kifizetésére. Ha úgy látta, hogy a kölcsön visszafizetésére nincs esély, megtagadhatta annak kiutalását. Ez az első Orbán-kormány intézkedésére a 2001. évi novellával akként enyhült, hogy csak akkor tagadhatta meg a hitelkérelem folyósítását, ha a munkáltató hat hónappal korábban is kért az alaphoz hitelt a bérek kifizetésére, és azt nem fizette vissza. Ez sem felelt meg az irányelv tartalmának. Egy újabb módosítással, Medgyessy miniszterelnöksége idején rendeződött a kérdés az irányelvnek megfelelően akként, hogy az alap minden esetben köteles megadni a hitelt az elmaradt bérek és bérjellegű juttatások kifizetésére, még ha az várhatóan nem is térül vissza. Így a bérgarancia-alapról szóló magyar szabályozás már megfelel a bérgarancia-alapról szóló 80/987 EKG irányelv szempontjainak, mely szerint a ki nem fizetett bér- és bérjellegű tartozásokat a bérgarancia-alapot kezelő szerv a fizetéképtelen munkáltató helyett a biztosításból fakadó helytállási elv, vagy a hitelezési elv alapján köteles a munkáltató által ki nem fizetett béreket és bérjellegű juttatásokat legalább háromhavi bérösszeg erejéig rendezni. Ennek érdekében, ha az adott állam nem a biztosítási, hanem a hitelezési elvet választotta, akkor is köteles a hitelt folyósítani, ha tudja is, hogy az soha nem térül vissza. Mostanra már a magyar gyakorlat is e szerint jár el, megfelelően az irányelv szempontjainak.

Még ebben a körben szükséges foglalkozni azzal, hogy a jogellenes munkáltatói felmondás szankciójaként az 1992. évi Mt. eredeti szövege előírta, hogy a munkavállalónak az elbocsátástól számítva a jogerős visszahelyező ítélet meghozataláig átlagkeresetet kell kifizetni, ezenkívül még a jogellenes elbocsátásból származó kárát is a munkáltató tartozik megtéríteni a munkavállalónak. Abban az esetben, ha akár a munkáltató, akár pedig a munkavállaló a visszahelyezést nem akarja, az esetleg járó végkielégítésen kívül a munkáltató 12 havi végkielégítésnek megfelelő összeggel vált-hatta meg a visszahelyezést. Ezt azonban az Mt.-nek egy későbbi novellája akként módosította, hogy bírói mérlegelés állapítja meg, az 1-től 12 hónapig terjedő végkielégítésből hány havi jár a jogellenesen elbocsátott munkavállalónak.

*A közszolgálat szabályozása*

Mint már az elején szó esett róla, a közszolgálatot Magyarországon 1993 óta két, egymástól elkülönülő törvény szabályozta, és ez a helyzet ma is fennáll. A hatósági jogkört nem gyakorló közintézményeknél dolgozók mindegyike, függetlenül attól, hogy ügyintéző, ügyviteli vagy fizikai dolgozó, közalkalmazottnak minősül. Ebben a frankofón-latin hatás mutatkozik meg. Eredetileg hasonló módon mindenki, aki hatóságnál dolgozott, közalkalmazottnak számított. Az első Orbán-kormány azonban német-osztrák mintára csak az ügyintézőket akarta köztisztviselői státuszban a Ktv. hatálya alatt tartani, ezért az ügykezelőket és a fizikai állományt az Mt. hatálya alá helyezte. A kormányváltás következtében azonban nem tudta ezt a tervét megvalósítani, sőt az őt követő Medgyessy-kormány alatt az ügyviteli állomány visszakerült a Ktv. hatálya alá. A Kjt. és a Ktv. az alapstruktúráit illetően sokban hasonlított, és még ma is hasonlít egymáshoz. A jogviszony mindkettőnél kinevezéssel jön létre. Különbség csupán az utóbbinál fennálló eskütelben, valamint a személyi feltételek különbségében van. A köztisztviselői jogviszony keletkezésénél ugyanis feltétel a nagykorúság, a magyar állampolgárság és a legalább középfokú iskolai végzettség. Ezenkívül előírás a pályázati rendszer és a gyakornoki idő letöltése, valamint a közigazgatási szakvizsga sikeres letétele. Ma már azonban a magasabb közalkalmazotti státuszoknál is hasonlóan jön létre a szolgálati jogviszony.

Eredetileg mind a kettőnél – ha nem is nyugat-európai mértékben<sup>8</sup> – relatív státuszbiztonság létezett. Ha ugyanis az intézmény vagy az ott betöltött munkakör megszűnt, mind a közalkalmazottat, mind a köztisztviselőt meg kellett kísérelni megfelelő szolgálati helyre áthelyezni, és csak végső esetben lehetett őt felmenteni. Ebben az esetben mind a Kjt., mind pedig a Ktv. az Mt.-nél jóval hosszabb felmentési (felmondási) időt állapított meg, és kedvezőbb feltételek mellett nagyobb végkielégítést biztosított. Státuszbiztonságot jelentett az is, hogy a nyugat-európai államok közalkalmazottaihoz, köztisztviselőihez hasonlóan csak súlyos fegyelmi vétség esetén, fegyelmi eljárás lefolytatása mellett lehetett megszüntetni a közalkalmazotti és a közszolgálati jogviszonyt. Ugyanakkor viszont átszervezés esetén mind a két törvény lehetővé tette a nyugat-európai közszférában teljesen ismeretlen csoportos létszámleépítést, igaz, a munkajognál a közalkalmazottakra, köztisztviselőkre sokkal kedvezőbb feltételekkel, mivel már 5 fő leépítésénél a munkajogi csoportos létszámleépítésnél bemutatott előírásokat kellett alkalmazni. Kritikaként kell azonban megemlíteni, hogy mind a két törvény esetében a vezetői kinevezés bármikor indokolás nélkül visszavonható volt, és csak a közalkalmazott kívánságára kellett utólag megindokolni. Ez könnyen önkényeskedéshez és státuszbizonytalansághoz vezethetett, mivel ha az elmozdított vezetőt hely hiányában nem lehetett besorolni és áthelyezni, kikerült a közszférából.

A különbségeket nézve, a közalkalmazotti szférában a munkaidő és a túlmunka szabályai a pótlékokkal együtt megegyezett az Mt. előírásaival. Hasonló helyzet állt fenn a pihenőidők és a szabadság vonatkozásában is. Ezzel szemben a Ktv. a napi munkaidő kezdetét és végét szigorúan meghatározta, a túlmunkát azonban sem pótlékkal, sem a túlmunkával arányos szabadidővel nem honorálta. A Ktv. évente néhány szabadnapot

biztosított csupán a „rekreációs” szabadsággal együtt, azonban utóbb mind a kettőt eltörölték. Az első Orbán-kormány átmeneti jelleggel bevezette az ún. „főhivatalnok” rendszert, amely stábhoz tartozó köztisztviselők mint bizalmi emberek, az átlagosnál nagyobb fizetéssel, szükség szerint bárhová helyezhetők voltak. Ezt az intézményt azonban az első Orbán-kormányt felváltó Medgyessy-kormány felszámolta.

A köztisztviselői kart érintő szabadságolási rendszer a besorolástól függött. Mint-hogy a köztisztviselőknél kétféle besorolási rendszere létezett, melyek közül egyik a beosztott köztisztviselőkre, a másik pedig a vezető köztisztviselőkre vonatkozott, ennek megfelelően a beosztott és a vezető köztisztviselők szabadsága is e két besorolási osztály szerint alakult. A pótszabadságok mértékét ugyanis a beosztott köztisztviselők esetében a besorolási cím, míg a vezetőknél a vezetői szint határozta meg. Mindezek alapjaiban máig sem változtak.

Bár mind a közalkalmazotti, mind a köztisztviselői szférában a besorolás és ennek megfelelően a fizetés elsődlegesen a képzettség, a képesítés, vagyis az iskolai végzettség fokától függ, másodlagosan fontos a letöltött közszolgálati idő. Ettől függetlenül azonban a besorolási rendszer egészen más a közalkalmazotti és a köztisztviselői szférában. Az előbbi némileg a frankofón-latin és az osztrák rendszerre emlékeztet. Az osztrák rendszerhez hasonlóan (Bundesgehaltgesetz) a besorolási (fizetési) osztályokat egyre magasabb képzettségi szintek szerint, ábécésorrendben határozzák meg, és minden osztálynál 17-17 besorolási (fizetési) fokozat van a letöltött szolgálati idő függvényében (Veszprémi, 2012a, 3. fejezet; Prugberger, 2013:240–245). Ezzel szemben a Ktv. esetében a német megoldáshoz hasonlóan (Bundes- und Landesbesoldungsgesetz), az ügyintéző beosztott köztisztviselőknél aszerint, hogy felső- vagy középfokú végzettséggel rendelkeznek, két besorolási osztályuk van, 11-11 címmel megjelölt besorolási és egyúttal fizetési fokozattal (Peine–Heinlein, 1999:42–60, 105–117). A besorolási fokozatokat és az azokon belüli alfokozatokat a szolgálati idő függvényében határozták meg. Az ügykezelői besorolási osztályon belül 7 fokozat van. Bár lényeges különbség van a két besorolási rendszer között, össze lehetne hangolni a kettőt. Mind a hatóságoknál, mind pedig a nem hatósági közintézményeknél a köztisztviselői besorolási rendszert lehetne alkalmazni az ügyintézői szférában, az ügykezelői és a fizikai állományban pedig a közalkalmazotti besorolási rendszert. A vezetői besorolási rendszer pedig lényegében hasonló mind a kettőnél. Csupán a köztisztviselői besorolást kellene kissé egyszerűsíteni. Így elhárulna az akadály a két szféra egységesítése elől.<sup>9</sup>

## A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐ MÁSODIK MUNKA- ÉS KÖZSZOLGÁLATI KODIFIKÁCIÓ SORSA ÉS ÉRTÉKELÉSE

*A 2012. évi Munka törvénykönyve*

2008–2009-ben a világon az utóbbi 80 év legsúlyosabb pénzügyi-gazdasági válsága alakult ki, amelynek az egyik következménye a munkanélküliség emelkedése volt. Már a válságot megelőzően az EU foglalkoztatáspolitikai szakirodalmában megjelent az ún. „rugalmas biztonság”<sup>10</sup> elnevezésű program, amely magában foglalja a rugalmas és meg-

bízható szerződéses rendelkezések szükségességét, az egész életen át tartó tanulást, az aktív munkaerőpiaci politikát, a rugalmasabb szociális biztonsági rendszerek megteremtésének szükségességét mind a nemzetközi, mind a nemzeti szabályokban (Tóth, 2017; Jakab, 2017). Ez a program indította útjára azt a vitát, amelynek a középpontjában a munkajog fejlődésének kérdése állt, és ehhez kapcsolódik az ún. Zöld Könyv megszületése (EC, 2006). Ez nyilvános vita indítása volt arról, hogyan lehetne a fenntartható növekedést, a több és jobb munkahelyteremtést elérni az EU-ban a munkajog fejlesztésével. A tanulmányt 2006-ban publikálták, és már ekkor a 21. század kihívásairól is szólt.

Az új Munka törvénykönyve koncepciójának kidolgozásakor az egyik alapvető cél volt a Zöld Könyvben megfogalmazott ajánlások beemelése a belső jogrendbe, a rugalmas foglalkoztatás feltételeinek a megteremtésével, a munkavállalók szociális biztonságának megőrzése mellett. Az új Munka törvénykönyve tehát figyelembe vette a nemzetközi társadalmi és gazdasági változásokat, és döntően a diszpozitivitás irányába terelte a munkajogi szabályozást. Ezzel a munkáltató és a munkavállaló, valamint a szakszervezet és a munkáltató közötti megállapodásoknak ad nagyobb teret a munkaviszony tartalmának kialakításakor, és háttérbe szorul az állam beavatkozó szerepe. Általánosságban megállapítható, hogy a kialakult gazdasági válság következményeinek egyfajta kezelésére megfelelő volt a jogalkotó szándéka, azonban a szociális partnerek a diszpozitivitás előtérbe helyezésében a munkavállalói jogok és kollektív munkaügyi jogok csorbítását látják.

Az új Mt. jelentős változásai közé sorolható, hogy a 2013-ban hatályba lépett Polgári törvénykönyv rendelkezései egyértelműen megjelennek a munkajogi szabályozásban, így különösen az általános rendelkezések körében és a munkajogi kártérítési felelősség szabályaiban látszik.

Az új jogszabály a felek megállapodásainak ad nagyobb teret, és az individuális részben a munkaviszony tartalmára nézve nagy részben keretszabályokat tartalmaz azaz, hogy a felek e szabályoktól a munkaszerződésben vagy a kollektív szerződésben eltérhetnek. Első látszatra ez a megoldás teljesen korrektnek tűnik. Behatóbban megvizsgálva azonban, az új Mt.-nek ez a megoldása problematikus, mivel a munkáltató az erősebb fél, akinek a munkavállaló egzisztenciálisan is kiszolgáltatott. Ezért minden ilyen megállapodásban a munkáltatói akarat érvényesül, vagy ha a munkavállaló vonakodik a munkáltató ajánlatát elfogadni, a munkáltató retorzióval élhet vele szemben. Nem véletlen, hogy a frankofón-latin államok munka törvénykönyvei ma is tele vannak a munkavállalók szociális és egzisztenciális helyzetét védő előírásokkal, amelyeket a germán jogrendszerekben kodifikált munkatörvényi hiány miatt külön törvények rendeznek (Prugberger–Nádas, 2014:48–50).

Emiatt a munkajogon belül a munkavállalói jogalanyiség központi terület. Ugyanis a jogalkotó a munkavégzők jogviszonyai közül nem mindegyik tevékenységet folytatóra terjeszti ki a szociális és egzisztenciális védelmet jelentő munkajogi szabályozást, és így a munkajogi védelmi rendszer hatályát. A tartós vállalkozási és megbízási szerződés igen sok tekintetben hasonlít a munka-, illetve a szolgálati viszonyhoz, mégsem terjeszti ki rájuk a munkajoggal kapcsolatos szociális és egzisztenciális védelmet, mivel önálló cégtulajdonosi helyzetük önmagában is védelmet biztosít a tartósan foglalkoztatott

vállalkozók és megbízási tevékenységet folytatók számára. Mostanában viszont egészen új jövedelemforrást jelentő foglalkoztatási formák jönnek létre, ezért alapvetően jogpolitikai kérdés annak eldöntése, hogy kikre terjed ki a munkajogi szabályozás személyi hatálya. Ezt a jogpolitikai döntést ugyanakkor gazdasági és társadalmi változások/ elvárások kényszerítik ki, és a közeli jövőben Magyarországon is égető kérdésként jelentkeznek majd a jövedelemforrást jelentő számtalan atipikus kiszolgálói tevékenység megjelenésével, mint amilyen pl. az Uber és a hozzá hasonló szolgáltatásnyújtások. Kérdés, hogy közülük melyikre kell kiterjeszteni a szociális és egzisztenciális védőerőnyőt biztosító munkavállalói jogalanyiságot.

Munkavállalói jogalanyiség alatt az általános és konkrét munkavállalói képesség értendő. Általános munkavállalói képesség a törvényi feltételeknek megfelelő képességet jelenti, a konkrét pedig az adott munkakör betöltésére vonatkozó képességet. Az általános és konkrét munkavállalói képesség az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek és a megváltozott munkaképességű személyek szempontjából bír különös jelentőséggel. Éppen ezért a munkavállalói jogalanyiságnak létezik egy tágabb koncepciója, amely a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatására vonatkozik. Ez a koncepció környezeti és személyes tényezők összessége, ugyanis nemcsak az egyén egészségi állapota és képességei határozzák meg a foglalkoztatás sikerét, hanem a fogyatékossgal társadalmi elfogadottsága, a gazdasági és munkaerőpiaci körülmények, a felnőttvédelmi szabályozás, az oktatási és képzési rendszer fejlettsége és befogadóképessége is. Abban az esetben, ha a cél minél több ember munkaerőpiacra integrálása, ideértve a fogyatékossgal élő embereket is, a jogalkotónak egy holisztikus szemléletet kell alkalmaznia, s be kell látnia, hogy az integráció nemcsak munkajogi, hanem tágabb értelemben vett foglalkoztatási, rehabilitációs, oktatási és felnőttvédelmi szabályozási kérdés is.

Emellett a munkavállalói jogalanyiség dinamikusan változik. A dinamikája történetiségében, a gazdasági és társadalmi eseményekkel összefüggésben határozható meg. A dinamikát a munkajogi szabályozás személyi körökre való kiterjesztése, lényegében az atipikus munkaviszonyra minősítés, vagy e minősítés megtagadása, azaz bizonyos munkavégzők munkajogi szabályozásból való kirekesztése adja.

A 21. század gazdasági környezetében megjelenő foglalkoztatási viszonyok hatásával vannak a munkajog személyi hatályára, a munkavállalói jogalanyiságra, azaz arra, hogy kit is tekinthetünk munkavállalónak, és melyek a függő munkavégzés határai. A kiterjesztésben Európában szerepe volt és van a bírói jogalkalmazásnak, jogelméleti gondolkodóknak, a jogalkotásnak és a kollektív tárgyalásoknak. A függő munkavégzés határai kijelölésében a következő utak határozhatók meg az európai munkajog rendszerében: az első a munkavállaló fogalmának kiterjesztése, a második a munkát végzők harmadik típusának megalkotása (*tertium genus*), a harmadik a munkát végzők egyfajta közös jogának megalkotása és a különböző szintű jogok bizonyos széles kategóriákra való kiterjesztése, a negyedik a kirekesztés. Egyértelmű, hogy a munkát végzők nem kezelhetők egységes masszaként. A jogpolitika válasza erre az volt, hogy szükséges a munkavállaló és vállalkozó között egy közbülső fogalom megalkotása, és ehhez megfelelő munka- és szociális jogi védelmet kapcsolni.



A munkajogban az egyéni önrendelkezés a munkaszerződés, illetve a munkajogviszony két alanyi pozíciójának akarata által realizálódik, ezért a kötelelem alanyi körének meghatározása alapvető jelentőségű, azaz a munkajogtudomány egyik kardinális problémájává vált. A munkáltató-munkavállaló fogalmak egymással korrelatív kapcsolatban állnak (Prugberger–Nádas, 2014:249, 253, 258; Kiss, 2005:104). Az irodalomban van olyan felfogás, amely a munkavállaló fogalmán keresztül határozza meg a munkajogviszony megkülönböztető ismérveit (a munkajog a munkavállalók *Sonderrechtje*) (Kiss, 2005:116). Mindezt figyelembe véve munkavállaló az, aki más számára munkatevékenységet végez. Ezzel tudunk különbséget tenni a munkavállaló és az önálló munkavégző között.<sup>11</sup> Ez a fogalom a munkavégzésre helyezi a hangsúlyt, azaz a munkavégzési képességre. Ebben a megállapításban nincs szerepe a cselekvőképességnek.

A korábbi Mt. 72. §-a szerint a 16. életévét betöltött kiskorú és a korlátozottan jogképes személy törvényes képviselőjének hozzájárulása nélkül is létesíthetett munkaviszonyt. Ez alapján a munkavállalói minőség feltétele az életkor betöltése mellett a legalább korlátozottan cselekvőképesség megléte volt, ami összhangban állt a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénnyel. Ugyanakkor a régi Mt. 72. §-a és a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban Fot.) között ellentmondás állt fenn. A Fot. 15. és 16. szakaszai szerint a fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában pedig védett foglalkoztatásra jogosult.

Integrált foglalkoztatás esetén a munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását, amihez a központi költségvetésből támogatást igényelhet. Ezenkívül a felvételi eljárás során a munkáltató a fogyatékos személy munkához jutásának elősegítése érdekében minden vonatkozásban köteles biztosítani az egyenlő eséllyel hozzáférhető környezetet. A munkáltatót ezek a kötelezettségek akkor terhelik, ha a megüresedett álláshelyet nyilvánosan meghirdette, és az álláshelyre a fogyatékos személy oly módon jelentkezett, hogy jelezte a meghallgatáshoz szükséges speciális igényeit, valamint azok biztosítása a munkáltató számára nem jelent aránytalanul nagy terhet. Aránytalanul nagy tehernek minősül az, ha a kötelezettség teljesítése a munkáltató működését ellehetetleníti. Ha a fogyatékos személy foglalkoztatása ilyen módon az integrált foglalkoztatás keretében nem valósítható meg, úgy számára a munkához való jogát lehetőség szerint akkor is biztosítani kell. A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató akkreditált munkáltatókat és a szociális foglalkoztatást végző foglalkoztatókat a központi költségvetés – jogszabályban meghatározottak szerint – támogatásban részesíti.

Mindebből kitűnik, hogy a korábbi Mt. csak a korlátozottan cselekvőképes személyek számára tette lehetővé a munkaviszonyban való megjelenést. A cselekvőképességgel nem rendelkező fogyatékosággal élő emberek munkához való jogáról eredetileg a korábbi Mt. nem beszélt. Csak a Fot. tartalmazta a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános keretei létrehozásának való megfelelés szabályait egészen addig, míg a korábbi Mt. 5. §-ába az egyenlő bánásmód betartásának általános kötelezettsége, megsértése orvoslásának előírásával együtt. Ez a kötele-

zetség változatlanul átkerült az új Mt. 12. szakaszába is. Ennélfogva a munkáltató az egyenlő eséllyel hozzáférhető környezetet jelenleg is köteles biztosítani a fogyatékos személy foglalkoztatása esetén. A módosítás célja az volt, hogy ez a kötelezettség a munkavállalást megelőző felvételi eljárás során is fennálljon. Az egyenlő bánásmódnak a fogyatékos személyekre is kiható konkrét előírásait az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) tartalmazza.

Az új Mt. megalkotásáig lényegében a Fot. és az Ebktv. ellensúlyozta a munkavállalói jogalanyiságnak a cselekvőképességhez történt feltételhez kötését, ami azért volt ellentmondásos, mert más helyen a szükséglettől vezérelve szólt a cselekvőképtelen személyek munkaviszonyban történő munkavégzéséről, ahol a munkaszerződést helyettük a törvényes képviselő köti meg. Ha viszont a cselekvőképtelen személynek nincs törvényes képviselője, nem lehetett munkavállalói jogalanyisége. Ezt az ellentmondást oldotta fel az új Mt. azzal, hogy szakított a régi Mt.-nek a munkavállalói jogalanyiség cselekvőképességhez kötésével, és csak annyit mond ki a 34. szakaszában, hogy munkavállaló az a természetes személy, aki munkaszerződés alapján munkát végez. Ezáltal az új Mt. a cselekvőképteleneket is potenciónalisán besorolta a munkavállalók kategóriájába. Emellett az új Ptk.-ra figyelemmel, az új Mt.-be is beiktatták a relatív cselekvőképesség kategóriáját, hogy ha a nem abszolút korlátozottan cselekvőképes, gondnokság alatt álló személy abban a körben, amelyben belátási képessége teljes, törvényes képviselőjének hozzájárulása nélkül is megkötöheti a munkaszerződést.

Mindezek alapján a személyi és gazdasági függést magában foglaló munkavégzés az, amely a munkajog keretein belül marad. Ennek figyelembevételével kerültek az új Mt.-be atipikus munkaviszonyként a jövedelemforrást jelentő tevékenységek közül csak azok, ahol a munkáltatótól, illetve a megbízótól fennálló személyi függés valamilyen formában fennáll, mint pl. a távmunka és a e-dolgozói jogviszony esetében.

Míg a munkavállalói jogalanyiságnál az új Mt. viszonylag széles körben figyelembe vette a munkavállalói érdekeket, ez nem mondható el a munkajogviszony tartalmát érintő kérdések rendezésére. A munkajogviszony tartalmának két leglényegesebb területét, a munkaidőt, a pihenőidőt és a szabadságot, valamint a munkabért, azon belül a pótlékokat is érintve ugyanis az új Mt. a korábbihoz képest jelentősen lefaragta a munkavállalókat megillető jogokat. Ami a munkaidőt illeti, a rendes munkaidő az irányelvvel egyezően 48 óránál több nem lehet. Ugyanakkor az új Mt. lehetővé teszi, hogy a munkavállaló heti 60 órát nem meghaladó túlmunkát a munkáltatóval külön megállapodva vállalhasson. E vállalás azonban legfeljebb 6 hónapra szólhat, ami viszont meghosszabbítható. A nyugat-európai munkajogokban a munkavállaló e vállalását bármikor felmondhatja. A magyar Mt. azonban ilyen lehetőséget nem tartalmaz. A korábbi Mt.-ben a nyugat-európai gyakorlatnak megfelelően a túlmunka után főszabályként pótlék jár, és csak akkor szabadidő, ha ezt a munkavállaló kérte. Az új Mt. szerint a túlmunka elszámolása pótlékkal vagy szabadidővel történjen, a munkáltató és a munkavállaló megállapodásán múlik. E megállapodásnál is, ami a már tárgyaltak értelmében, a munkáltatói akarat érvényesül.

A túlmunkát elvileg a következő hónap végéig kell elszámolni, azonban lehetőség nyílik egy hosszabb időintervallumban, az ún. „referencia-időszakon” belül, átlá-

golás mellett elszámolni. Ennek hossza a munkaidőről és a pihenőidőről, valamint a szabadságról szóló irányelv és a magyar Mt. szerint is szerint 6 hónap, idény- és készenléti munka esetén pedig 12 hónap lehet. Ez alatt az időszak alatt kell kiegyenlítődni a rugalmasan alkalmazott munkaidőnek, ami ha átlagolva a heti 40 órát meghaladja, pótlék vagy szabadidő jár az utólagos elszámolás mellett. Ágazati kollektív szerződéses felhatalmazással egyes nyugat-európai államokban fel lehet vinni 12 hónapra, sőt azt meghaladó időre a referencia-időszakot. Magyarországon viszont, az Mt.-módosítással ezt egyedülálló módon, a 2018. évi december végi Mt. novella 3 éves időtartamra tágitotta. Bár e hosszabbításra a munkáltató és a munkavállaló megállapodása alapján kerülhet sor, azonban hiányzik a munkáltatói nyomás féken tartását biztosító ágazati kollektív szerződés szükségessége (Prugberger–Tóth, 2019). Erre azért is szükség lenne, mert a munkaidőkeretnek, másképpen szólva a referencia-időszaknak e 3 évre történő meghosszabbításának a lehetőségében benne rejlik, hogy a túlórák után járó pótlékokat 3 évenként számolja el és fizeti ki a munkáltató. Ilyen hosszú időszakban pedig fennáll akár a munkáltató csődbe jutásának és felszámolásának az eshetősége, benne annak a veszélye, hogy vagyon hiányában egyszerűsített felszámolásra kerül sor, és a munkavállalók nem kapják meg a teljesített túlóráik után járó pótlékokat, a bér garancia-alap pedig csak korlátozott mértékben rendezi a munkavállalók irányában fennálló munkáltatói bértartozásokat. Emellett az is tény, hogy míg Magyarországon általában a törvényileg főszabályként engedélyezett 4 havi munkakeret alkalmazása a szokásos, azt azonban több vállalat a törvény előírásainak megfelelően kollektív szerződéssel 6 hónapra felemeli, addig az EU régi tagállamaiban a referencia-időszak általában 2-4 hétnél nem több (Prugberger–Tóth, 2019).

Ami a műszakokat illeti, az irányelv ez alatt az éjszakai műszakot érti, amelynél azok részére, akik állandóan éjszaka dolgoznak, és ezért a szervezetük bioritmusa erre áll be, kevesebb összegű műszakpótlékot kapnak a nemzetközileg kialakult munkajogi szabályozás vagy a gyakorlat szerint. A pótlék esetükben általában 15%. Ezt alkalmazza a magyar gyakorlat is. Váltott műszakban történő dolgozás esetén az éjszakai munkavégzést a magyar jog is a külföldihez hasonlóan 30%-kal honorálja, a munkavégzés napszakának hetenként történő változásából eredő, nagyobb szervezeti megterhelés miatt. Ezt a korábbi jogunk a műszakváltásos munkavégzés esetén a délutáni műszaknál is figyelembe vette azzal, hogy a délutáni műszaknál 20% pótlékkal emelte meg az alaplombért. Az új Mt. ezen akként változtatott, hogy megszüntette a délutáni műszakpótlékot, helyette azonban este 6 órától másnap reggel 6 óráig tartó 15%-os mértékű műszakpótlékot vezetett be, amelynek értelmében aki ez alatt az időszak alatt akár csak egy órát is dolgozik, 15% pótlék felvételére jogosult.<sup>12</sup>

A munkabérezésnél is változások történtek. Pozitív változás, hogy a minimálbér kiegészült a garantált minimumbérrel, amely magasabb a minimálbérnél, és a középfokú iskolai végzettségűeknél és annál magasabb képzettségűeknél kell azt alkalmazni. Negatív változás viszont, hogy a kormány mind az alaplombért, mind a garantált bérmínimumot a szociális (koalíciós) partnerek bevonása és velük való érdekegyeztetés nélkül, egymaga állapítja meg, és csak az inflációt veszi figyelembe, a fogyasztói kosarat

viszont nem. Az sem mondható pozitív változtatásnak, hogy az új Mt.-ből kikerült a természetbeni munkadíjazás, illetve azt cafeteriaaként alkalmazta tovább.

Még két munkajogi intézményről szükséges szót ejteni, melyek közül az egyik a munkaviszony-módosítás, amit a germán jogrendszerhez tartozó munkajogi előírásokhoz hasonlóan, a magyar Mt. szerint is főszabályként közös megegyezéssel lehet végrehajtani. Ideiglenes jelleggel azonban a munkáltató módosíthatja a munkaszerződést a saját cégén belül másik munkakörbe vagy munkahelyre történő átirányítással, más munkáltatóhoz történő kirendeléssel, kiküldéssel, valamint haszonkölcsönbe adással. Erről az Mt. 53. §-ában szabályozott, szerződéstől eltérő foglalkoztatás szól, amely szerint a munkavállalót egy éven belül csak egy alkalommal lehet a szerződéstől eltérő módon foglalkoztatni. Ez alapvetően kedvezőbb a munkavállalók számára, mint a korábbi Mt. szabálya, amely egy éven belül lehetővé tette mindegyiknek évi 44 napot el nem érő alkalmazását azzal, hogy alkalmazásuk összességében nem haladhatja meg a 110 munkanapot. Ugyanakkor azonban a korábbi Mt.-hez hasonlóan a jelenlegi sem szól a kiküldési irányelvnek arról a lehetőségéről, hogy a munkavállaló átirányítására, kirendelésére, haszonkölcsönbe adására maximum egyéves időtartamra lehetőség nyílhat, ami meghosszabbítható, szintén legfeljebb egyéves időtartamra. Ezzel jó lenne kiegészíteni az Mt.-t az olyan esetekre, amikor megrendelési pangás van, mert ilyen módon a munkaviszony-megszüntetések elkerülhetők lennének. Ezt a kiegészítést össze lehetne kapcsolni a külföldre történő munkaszervezéssel, amelynek az új Mt.-ben lefektetett szabályai azért hiányosak, mert az itt említett hosszabbítási lehetőséggel megfejtelt egyéves korlátjáról nem tesz említést.<sup>13</sup> A munkaszerződés módosításának másik esete a munkáltatói jogutódlás. Ennek szabályai a korábbi Mt.-hez viszonyítva nem változtak, és megfelelnek a munkáltatói jogutódlásról szóló 2001/23. számú EK irányelvnek és a munkavállalók méltányos érdekeinek.

A munkáltatót a munkavállalóval szemben terhelő kártérítési felelősség szabályait az új Mt. módosította, és részben új alapokra helyezte. Bevezette a munkajogban a polgári jogi felelősség rendszerébe beiktatott kimentés intézményét, ezen belül is az előreláthatósági klauzulát, amely a munkáltató részbeni mentesülését eredményezheti a kár megtérítése alól, ha a károkozás idején nem volt előre látható a kár. A másik szabály szintén a munkáltató kártérítési felelősségének a szűkítésére ad lehetőséget azzal, hogy az „ellenőrzési kör” intézményét vezeti be a „működési kör” helyett. Ez utóbbi jóval tágabb és objektív kategória, a szabályozás lényege szerint a munkáltató mentesül a felelősség alól, ha a kárt az ellenőrzési körön kívül eső körülmény okozta. Ezzel szemben az 1992. évi Mt. a munkáltató kártérítési felelősségét – különösen munkabaleset esetén – a veszélyes üzemi felelősség analógiája alapján rendezte, ahol sokkal kisebb volt a lehetőség a kimentésre, mint a jelenlegi Mt. alapján, ahol a munkáltató az ellenőrzési körén való kivülség, valamint a baleset bekövetkezését érintő előreláthatóság hiányával könnyebben ki tudja magát menteni a felelősség alól. A veszélyes üzemi felelősség analógiájára történő szigorúbb felelősség és kimentési lehetőség helytállóbb volt a mostaninál, mivel az üzem működése a munkáltató kockázata. Ezt alátámasztja az is, hogy a működésből adódó nyereség is az övé. Ezért megalapozatlan minden olyan munkáltatói oldalon jelentkező törekvés, amely meg akarja

osztani az üzem működésével járó kockázatot a munkavállalókkal. Ezenkívül ez az új szabály diszkriminatívan is hátrányos a munkavállalókra nézve. Ugyanis ha pl. egy üzemi robbanás következik be, és a munkavállalókon kívül mások is megsérülnek, a munkáltató irányukban a veszélyes üzemi felelősség szigorúbb szabályai szerint felel, mint a munkavállalói irányában, ahol – miként már szóltunk róla – könnyebben kimentheti magát (Prugberger, 2014b:145–150). Nem véletlen, hogy e fonáság kiküszöbölése érdekében a bírói gyakorlat a Kúria iránymutatása alapján a korábbi jogi előírásokra áthangolva alkalmazza (Sipka, 2015, V. fejezet).

A munkavállalót a munkáltató irányában terhelő kártérítési felelősség előírásai kisebb mértékben módosultak, ezek viszont a munkavállaló hátrányára. A felróhatóság polgári jogi kártérítési fogalmának bevezetése helytálló, ahogy az is, hogy azon belül megkülönböztetik a kártérítési összeg mérséklésére kihatóan a vétkesség különböző alakzatait. Az viszont indokolatlanul terhes a munkavállalóra, hogy ha az átlagosnál súlyosabb gondatlansággal okoz kárt a munkáltatónak, elvileg a teljes kár megtérítésére kötelezhető. Ilyen esetekben ugyanis a nyugat-európai jogok szintén mérséklék a kártérítés összegét, ahol nemcsak a munkavállaló esetében a többbórási, monoton munkafolyamat ismétlődéséből eredő károkozási kockázatonövekedést lenne szükséges figyelembe venni (Eörsi, 1961:16; Nagy, 1964:15–16), hanem azt is, hogy az üzemben belüli munkavégzésnél a munkáltató a munkafelügyeleti tevékenysége során megelőzheti vagy enyhítheti a károkozás negatív hatásait (Deli, 2013).

A jogellenes munkaviszony megszüntetése jogkövetkezményeinek rendszere is jelentős átalakításon ment keresztül. Az egyik változás, hogy a munkavállaló csak rendkívül kirívó jogsértések esetén – öt esetben – kérheti a jogellenes megszüntetéskor a munkaviszony helyreállítását (Gyulavári, 2015:227). A jogellenes megszüntetés esetén a munkavállaló a régi uniós tagállamok többségének előírásaival ellentétben visszahelyezést nem, hanem csak kártérítést követelhet, amely sokkal csekélyebb mértékű kártalanítást jelent, mint korábban (Prugberger, 2013). Kártérítés esetén elmaradt jövedelmet érvényesíthet, azonban a kártérítés összege korlátozott, nem haladhatja meg a 12 havi távolléti díjat. Az új szabályok a Ptk. kárenyhítésre vonatkozó rendelkezéseit is átvették, amelynek értelmében a munkavállaló köteles a munkaviszonya megszüntetését követően új munkahelyet keresni, és azt igazolnia is kell a bíróságon. Ezzel szemben a régi tagállamoknál a munkáltató a visszahelyezésen kívül a munkavállaló teljes kárát köteles megtéríteni. Sőt, az Egyesült Királyság jogát átvéve, több észak-európai államban a munkaviszonynak a munkáltató által jogellenesen történő megszüntetése esetén „ex lege” meghatározott összegű báziskártérítési átalány jár a munkavállalónak, ha pedig a munkavállalót ért kár ennél nagyobb, akkor a báziskártérítés összegét meghaladó kompenzációs kárát is érvényesítheti. Ez esetben azonban a bizonyítási teher a munkavállaló oldalán van (Prugberger, 2013).

A munkaügyi kapcsolatok területén a kollektív szerződésekkel kapcsolatos lényeges változás, hogy a törvény a legcsekélyebb mértékben korlátozza a felek kollektív szerződés-kötését. A kollektív szerződés megkötésére vonatkozóan az új törvény lényegesen módosította a szabályokat, így a kollektív szerződést már az a szakszervezet megkötheti, amelynek a taglétszáma eléri a munkáltatónál munkaviszonyban álló munkavállaló

lók 10%-ot. Ez a szabály abszolút antidemokratikus, mert ha a cégnél nem működik még más szakszervezet, így egy kisebbség a saját akaratát rá tudja kényszeríteni a munkavállalók többségére, akiknek a sérelmére a kollektív szerződést megkötő munkáltató sikeresen össze tud játszani a szakszervezettel. Korábban a szakszervezeteknek az üzemi tanács-választásokon elért eredményessége volt a szerződéskötési képesség mércéje.

Jogdogmatikailag és jogrendszerterületileg teljesen megalapozatlan, hogy az üzemi tanácsot az új Mt. a szakszervezet elé helyezte. Ebben az USA megoldásának követése játszott közre, ahol a munkáltatók szívesebben tárgyalnak közvetlenül a munkavállalókkal, és kötnek velük „win-win” megállapodásokat, mint az érdekvégyesítést keményebben képviselő szakszervezetekkel. Újabban üzemi tanácsai képződmények jelentek az USA egyes államaiban is, de csak véleménynyilvánítási és konzultációs joguk van, a nyugat-európai államok többségéhez hasonló együttdöntési joguk azonban nincs (Hennsler–Frik, 2003:557–558). Valószínűleg e minta leképezése alapján vált teljesen szűkké és formálissá az új magyar Mt.-ben az üzemi tanács együttdöntési joga.

Ami az érdekegyeztetés jogát és a szociális partnereknek az állammal történő háromoldalú kollektív szerződés-kötési lehetőségét illeti, az teljesen átalakult. A 2011. évi XCIII. tv. teljesen átalakította a Nemzeti Munkatanácsot, illetve az OÉT-t. Kibővítette Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanáccsá, és konzultatív véleményező intézménnyé tette, amelynek keretében országos általános kollektív szerződés nem köthető. Ennél fogva csak a már bemutatott ágazati és területi érdekegyeztetés működik, az ágazati párbeszédbizottságok részvételével. Ezért ágazati kollektív szerződés létezik. A vállalati kollektív szerződés-kötés pedig elfogadhatatlanul akként módosult, hogy a szakszervezet tízszázalékos reprezentativitás mellett egyedül is köthet a vállalat vezetésével kollektív szerződést, a szakszervezethez nem csatlakozott munkavállalókra is kihatással.<sup>14</sup> A miniszeri indoklás szerint a jogalkotó e módosításoktól azt reméli, hogy jelentősen növeli az érdekvégyesítések aktivitását a munka világának alakításában, egyúttal visszaszorítja az indokolatlan állami beavatkozást, illetve azt piacokonform megoldások alkalmazására korlátozza. Ezzel viszont közben kiszolgáltatja őket a munkáltatóknak.

#### *A közszféra jogviszonyainak szabályozása 2010 után*

A 2010. tavaszi kormányváltást követően a baloldali-liberális Bajnai-kormányt felváltó új polgári kormány (2010–2014) megalkotta a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. tv.-t. Ezzel lényegében kiüresítette az 1992-es köztisztviselői törvényt, amely ezt követően csak az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselőkre vonatkozott. Ezt követően, alig több mint egy év múlva, 2012. március 1-jétől mind a kormánytisztviselői törvény, mind a köztisztviselői törvény hatályon kívül helyezésével párhuzamosan elkészült és hatályba lépett a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (2011:CXCIX. tv., Kttv.). Az új törvény a kormánytisztviselői törvény beemelésével magában foglalta a kormánytisztviselőket, valamint a kormánytól független, „autonóm” hivatalok (országgyűlési, köztársasági elnöki stb.) köztisztviselőinek, valamint az önkormányzati köztisztviselőket (megyei és települési) jogállását, jogait és kötelezettségeit.



Összehasonlítva a nyugat-európai államok köztisztviselői (közhivatalnoki) törvényeivel, azok a problématicus eltérések, amelyekről a Ktv. kapcsán már szó esett, továbbra is fennmaradtak. Sőt a köztisztviselők státuszbiztonsága tovább gyengült, és a felettesüktől való függőségük tovább erősödött. Az új Kttv. ugyanis előírta, hogy a köztisztviselő lojális magatartást köteles tanúsítani felettesével szemben, ugyanakkor viszont a felettes „bizalomvesztés” címén felmentheti a köztisztviselőt, ami a konstruktív kritika elfojtásához és kontraszelekcióhoz vezethet. Gyengíti a köztisztviselői státuszbiztonságot az is, hogy a Kttv.-ből kikerült az a korábban létező lehetőség, miszerint kötelező megindítani a köztisztviselő kérelmére a vele szembeni fegyelmi eljárást, ha ő ezáltal tisztázni akarja magát az alaptalan gyanúsításokkal szemben. Ugyanakkor a köztisztviselői kar pozícióját gyengíti, hogy az új Kttv.-ből kikerült a szakszervezeti részvétellel történő hatékony érdekegyeztetés, a nyugat-európai jogokban meglévő kollektív közszolgálati jog.

Összehasonlítva a Kttv.-t a kontinentális európai országok szabályaival, a Kttv.-ben a szabályozás elvi szinten nem egységes jellegű. Bár a kontinentális nyugat-európai országokban az egyes szinteket (központi, regionális, körzeti és települési) külön törvények rendezik, azonban a rendezés elvei mindegyiknél egységesek. A Kttv. esetében ez nem mondható el. Az általános rendelkezéseket követően szinte kazuisztikus jelleggel rendezi a Kttv. a kormánytisztviselők jogállását, amely után következik az autonóm szervek köztisztviselőire vonatkozó jogi rendezés az egyes hivatali szerveket érintően, majd pedig az önkormányzati köztisztviselőket érintő jogi szabályozás. Míg azonban a kormánytisztviselőkre vonatkozó jogi szabályozás túl részletező, és lényegében az 1992. évi korábbi Mt.-n alapul – ami viszont előnyös –, addig az önkormányzati köztisztviselői jogi rendezés meglehetősen elnagyolt és hézagos. Ezért, ha ez utóbbi területen joghézag támad, kénytelen a jogalkalmazó „belső analógia” alapján a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokhoz nyúlni, és azokat analógiaszerűen alkalmazni.<sup>15</sup> Az ismétlődések és a hiányosságok elkerülése, valamint a jobb áttekinthetőség érdekében az lenne a helyes, ha a Kttv.-ben egy általános rész készülne a kormánytisztviselőkre vonatkozó általános jellegű szabályok kiemelésével. Ez tartalmazhatná a köztisztviselők általános jogait és kötelezettségeit, kiegészülve a szakszervezeti érdekegyeztetési és intézménytanácsai participációs rendszerrel. Ezt követően pedig a különös rész fejezetekbe foglalva rendezné a kormány- és állami tisztviselők, az országos autonóm hivatali, valamint az önkormányzati tisztviselők jogainak és kötelezettségeinek egyes speciális kérdéseit.

A 2016. július 1-jétől hatályba lépett, állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) tovább tagolta a közszféra szabályozását. Az új törvény hatálya a kormánytisztviselőket érintette, több lépésben átminősítve őket állami tisztviselőkké. Nem sokkal később azonban az állami tisztviselői intézményt a kormányzati igazgatásról szóló 2018:CXXV. tv. megszüntette, és visszaállt az egységes kormánytisztviselői beosztás. A XVIII. fejezete az általánosan 4 hónapig terjedhető munkaidőkerettel több hétre szólóan napi 12 és heti 60 órára felemelhetővé tette a munkaidőt, ami már 2015-től kezdve informálisan napi 9 és heti 45 óra. Ezenkívül a kormánytisztviselők szabadságát is kurtította, mivel alapszabadságuk a korábbi 25 nappól lecsökkent 20 nappá. Mind-

ez szerintünk szembemegy a kormány gyermekvállalási és családvédelmi politikájával. Ugyanakkor e törvény miniszteri indoklása szerint a közigazgatásban szükséges egy új, a hatékonyságra orientáló életpályamodell, amelyben a díjazás alapja nagyobb részét a tisztviselő teljesítményének a hatékonysága. Ezért egy új illetményrendszer bevezetése történt, amelyben az előmenetel elsősorban nem a közszolgálatban töltött idő, hanem a teljesítmény függvénye. Az új törvény hatálya alá tartozó tisztviselők magasabb díjazásra váltak jogosulttá, mint a más közigazgatási szervnél foglalkoztatottak. Azonban az országos garantált bérminimum emelése 2017-től a másik közszolgálati törvény hatálya alá tartozó tisztviselők illetményének a mértékét megemelte, így a különbség már nem jelentős. A díjazással kapcsolatban a különböző törvények hatálya alatt álló tisztviselők illetményét figyelembe véve, az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének érvényesülése egyes kutatók szerint kétséges lehet (Mélypataki, 2017:370).

#### *A közalkalmazottakra vonatkozó szabályozás 2010 után*

Az 1992-ben hatályba lépett Kjt., bizonyos módosításokkal, a 2010-es kormányváltást követően is hatályban maradt. A 2012. évi Kjt. novella (2012:LXXXVI. tv.) a közalkalmazottijogviszony-szabályozást azonban nem a köztisztviselőihez, hanem a Munka törvénykönyvéhez közelítette. Ez mutatkozik meg abban, hogy a novella kiiktatta a Kjt.-ből a fegyelmi eljárást, és helyette bevezette a rendkívüli felmentést. Az viszont pozitív, és egyúttal az Mt.-hez való közelítést is jelenti, hogy a Kjt.-be is bekerült a munkáltatói jogutódláshoz hasonló, a közfoglalkoztató-változással összefüggő közalkalmazotti jogviszony-módosulás, illetve a közalkalmazotti jogviszony megszűnésével járó munkaviszony-keletkeztetés. Ugyanakkor viszont távolodott az Mt.-től azáltal, hogy kiiktatta a foglalkoztató intézmény vagy munkakör átszervezése során öt vagy ennél több közalkalmazott leépítése esetén a csoportos létszámleépítés jellegű speciális szabályozást, ezzel gyengítve a közalkalmazottak egzisztenciális biztonságát.

Azzal, hogy a Kjt. 2012. évi novellájával a jogalkotó a közalkalmazotti jogot a munkajoghoz közelítette, számolni lehetett azzal, hogy a közintézményeknél folyó munkavégzésnek ezt a formáját a kormány megszüntetni tervezi. Ez a folyamat 2020 tavaszán kezdődött el, amikor a kormány arról döntött, hogy a Budapesti Corvinus Egyetem után további hat egyetem működését alapítványi formájúvá alakítja át. Ezzel az átalakítással együtt a kormány valamennyi alapítvánnyá átalakított egyetem minden oktatójának, tudományos munkatársának és ügyintéző-ügyviteli, valamint technikai személyzetének közalkalmazotti jogviszonyát az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonnyá alakítja át. Ezzel egy időben ugyancsak az Országgyűlés elé került az a törvényjavaslat is, amely az összes állami fenntartású kulturális közintézmény – így múzeumok, levéltárak, könyvtárak, színházak és művelődési házak – korábbi közalkalmazotti státuszban dolgozójának jogviszonyát visszamenőlegesen és a jövőre nézve egyaránt szintén az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonnyá alakítja át. Ez a folyamat az osztrák jogfejlődéshez hasonlít, ahol az oktatási és kulturális intézményeknél közhivatalnoki jogviszonyban álló munkatársak jogviszonyát szintén munkajogviszonnyá alakítják át, ami azonban csak az újonnan létesülő jogviszonyokra vonatkozik, a korábban kinevezett közhivatal-

nokok státuszát nem érinti. Ezenkívül az újonnan létesülő oktatási és kulturális közintézmények új munkaviszonya nem az általános munkajogi szabályozás, hanem a szerződéses szolgálati törvény (Vertragsbedienstetengesetz) hatálya alá tartozik.<sup>16</sup> Ez pedig részben a kivezetés előtt álló magyar közalkalmazotti törvényhez hasonló konstrukció.

### ÖSSZEZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Összegezve az eddigieket, a rendszerváltás után az első polgári kormány a közép- és kelet-európai posztkommunista régióban elsőként kodifikálta a nyugat-európai munka- és közszolgálati joghoz hasonlóan mind a két jogterületet, miközben e régió többi állama még csak a régi kódexeiknek az új követelményekhez történő hozzáigazításáig jutott el (vö. Prugberger, 1993; 1998). Az új magyar kodifikálás igyekezett összhangba hozni a munkáltatói és a munkavállalói érdekeket. Azonban az államadósság csökkentésére vagy kedvező átütetmezésére tett kísérlet hiánya, a nem megfelelő privatizálás, valamint a balliberális pártok hibás gazdaságpolitikája miatt az időközi módosítások során egyre több szociális minimálstandard került ki az Mt.-ből és a Kjt.-ből, amivel viszont a jelenlegi polgári kormányzatnak sikerült a munkanélküliségi rátát tartósan 5% alá csökkenteni.

Ez azonban csak az érem egyik oldala. Az 1990-es rendszerváltást követő munkajogi szabályozásnak voltak árnyoldalai is. Árnyoldalként jelentkezett, hogy a sorozatos módosítások, amelyek mind az 1992. évi Mt.-t, mind pedig a 2012. évit érintették, főszabályként a munkavállalók érdekeinek a hátrányára valósultak meg, és a munkavállalók szociális védelmét érintő szabályokat szűkítették. Ezt egyértelműen megvalósította az 1992. évi Mt.-t hatályon kívül helyező 2012. évi módosítás, és különösen a 2018. évi decemberi novella. Ez a tendencia végigvonul mind a kollektív, mind az individuális munkajogon. Megmutatkozik abban, hogy a szociális piacgazdaság körülményei között az individuális munkajog tartalmi kérdéseit meghatározó kollektív munkajog a 2012. évi Mt.-ben az individuális munkajogi szabályok mögé kerül. Emellett a munkavállalói érdekvédelmet országosan is lefedni tudó, szakszervezeti részvételű tarifa-jog és kollektív szerződés a jóval szűkebb, csak egy üzemre kiterjedő érdekvédelem, Magyarországon a nyugat-európai államokhoz viszonyítva csak formális üzemi tanácsi intézményrendszer szabályozása mögé szorul. A 2012. évi Mt. egyértelműen szűkíti és gyengíti a szakszervezeti jogokat, az üzemi tanácsnak a munkáltatóval történő korábban is szűkös együtdöntési jogát pedig formálissá zsugorította. Az országos általános érdekegyeztetést felszámolták, és csak az országos és területi ágazati érdekegyeztetés maradt meg.

Az individuális munkajognál láttuk, hogy egyértelműen munkáltatói érdekeknek felel meg a munkaidőre és a két munkanap közötti pihenőidőre vonatkozó szabályozás, mely utóbbinál fennáll az irányelv által biztosított 11 óra, a korábbi szabályozással egyezően, az új magyar Mt.-ben 8 órára történő lecsökkentésének lehetősége. Egyértelműen munkáltatói érdekeknek felel meg a munkaidőre vonatkozó szabályozás, abban a túlmunka és a rendkívüli munkavégzés tágtításának, igaz, kölcsönös megállapodással történő lehetősége, amit azonban a munkáltató ki tud kényszeríteni. Viszont a

hétvégi két pihenőnap biztosítása a nyugat-európai nemzeti szabályokban megjelenő másfél napi irányelvi szabályozáshoz képest méltányos. Az is kedvező, hogy a nőket szülés után, gyermekük hároméves koráig kérelmekre részmunkaidőben kell foglalkoztatni. A részmunkaidőben dolgozó munkavállalókat azonban a munkáltató bármikor behívással rendszertelen munkaidővel is foglalkoztathatja, ami alól nem kivételek a 3 év alatti gyermeküket nevelő anyák, holott az ilyen korú gyermekeknél a velük való rendszeres foglalkozás alapvető körülmény. Itt tehát az új szabályozás részben jó, részben viszont nem. A nyugat-európai jogokkal egyértelműen szembemegy viszont a munkáltatót a munkavállalóval, a munkavállalót pedig a munkáltatóval szemben terhelő anyagi felelősségi szabályok. A korábbi magyar és a nyugat-európai államok e téren fennálló ama előírásaival szemben, melyben a munkáltató szigorúbb szabályok szerint felel a munkavállalónak okozott kárért, viszont a munkavállaló felelőssége a munkáltatóval szemben enyhébb, az új Mt. a munkáltatóét csökkentette, a munkavállalóét pedig egy szintre hozta a munkáltatóéval. Ugyanakkor a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó új magyar szabályozás kirívóan és antiszociálisan munkáltatópárti jellege súlyosan sérti a munkavállalók jogait.

Mindebből végső megállapításként leszűrhető, hogy a magyar munkajogi szabályozás a rendszerváltozás időszakában sokat változott. Többségében a munkavállalók hátrányára, némely esetben a munkavállalók előnyére, és vannak olyan szabályok, amelyek részben előnyösek, részben viszont hátrányosak a munkavállalók számára. Ebből az tűnik ki, hogy a magyar munkajogi szabályozás a szociális államot lebontó mai eurotranszatlanti neoliberais irányzatának igyekszik megfelelni, főleg azért, hogy külföldi cégek egyes részlegei Magyarországra települjenek. A jogalkotó azonban a munkavégzés hatékonyságát a kormányzati munkában is biztosítani kívánja. Ezért alkotta meg a kormányzati igazgatásról szóló 2018:CXXV. tv.-t, amelynek alapján a kormánytisztviselők szolgálati viszonya is jelentősen közeledett a munkajoghoz, mivel megszűntek a korábbi közszolgálati privilégiumaik. Ha „de jure” nem is, „de facto” azonban majdnem olyan helyzet állt elő, mint 1990 előtt, amikor ugyanaz a szabályozás volt érvényes a gazdasági és a közszolgálati munka világában.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával (K120158 kutatási témapályázat keretében) az NKFI Alapból valósult meg. Az anyaggyűjtésben részt vett dr. Szöllős Andrea ügyvéd, PhD-hallgató, Miskolci Egyetem.
- <sup>2</sup> Konferencia a közszolgálat egységes jogi szabályozásáról, 1997. május. Előadó: Kiss György, Vadász János, Horváth István, Kollonay Csilla, Radnay József és Prugberger Tamás hozzászólásai.
- <sup>3</sup> Mt. 33. §.
- <sup>4</sup> A SZOT tulajdonában álló vagyon megosztását a szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeti esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény 7. §-a, valamint az érdekszövetségek között megkötött megállapodás szabályozta.
- <sup>5</sup> Mt. 49. § (3)–(4) bekezdések.
- <sup>6</sup> Lásd bővebben Prugberger, 2009; Prugberger–Jakab–Zaccaria, 2016.
- <sup>7</sup> Az 1992. évi Mt.-nek a 2005:VIII. tv.-nyel történt módosítását követő átmeneti állapot 118/A. § (3) bek., majd a 2011-ben történt újabb módosítással revideált állapot 117/B. § (3) bek.

- <sup>8</sup> A nyugat-európai államokban a köztisztviselőket és közalkalmazottakat csak fegyelmi eljárással lehet állásuktól megfosztani. Vö. Veszprémi, 2012. 3. fejezet; Peine–Heinlein, 1999:109–110.
- <sup>9</sup> E javaslat részletes kifejtése Prugbergernél (2010).
- <sup>10</sup> Lásd a Bizottság közleményét a rugalmas biztonság közös elveinek a kidolgozásáról: COM(2007) 359. A rugalmas biztonság célja annak biztosítása, hogy az EU valamennyi polgára magas szintű foglalkoztatási biztonságot élvezhet, azaz lehetősége van arra, hogy nyugdíjba vonulásáig élete minden szakaszában könnyen találjon munkát, és kedvező foglalkoztatási kilátásai legyenek a gyorsan változó gazdasági környezetben. A rugalmas biztonság célja emellett az, hogy mind a munkaadókat, mind a munkavállalókat segítse a globalizáció előnyeinek kiaknázásában.
- <sup>11</sup> Az önálló munkavégző vállalkozásának szabadságáról mint alapjogról lásd Kiss, 2006:285–290. A doktori értekezés 2010-ben nyomtatásban is megjelent: Kiss György (2010): *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justus Tanácsadó Bt., Pécs. A továbbiakban azonban a doktori értekezés szövegét vettük alapul. Lásd még Kiss, 2005:116.
- <sup>12</sup> 2012: I. tv. (Mt.) 141. §-a. Megjegyezzük, hogy e műszakpótlék fogalmát és től-ig fennálló időpontját helyes lett volna az Mt. XI. fejezete 46. pontjának (fogalmak) 89. §-a (2) bekezdésében rendezni.
- <sup>13</sup> E jogterület bővebb kritikai kiemzését lásd Prugberger, 2018.
- <sup>14</sup> Bővebb kritikáját mindennek lásd Prugberger–Rácz, 2017:191–192, 195.
- <sup>15</sup> Bővebben lásd erről Prugberger, 2014a.
- <sup>16</sup> Kodex des österreichischen Rechts, Arbeitsrecht 24. Aufl. Stand I. 9. 2002. 27. ff. p. Cítálja Veszprémi, 2012a:20.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Balázs István (1992): A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf., 2. sz., 78–88.
- Birk, Rolf (1997): *Die Massenentlassung nach europäischem und nationalem Recht*. In: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 60. születésnapjára*. Novotni Kiadó, Miskolc, 23–35.
- Bódis Lajos (1994): Munkaügyi kapcsolatok állami szerepvállalással. *Európa Fórum*, 4. évf., 4. sz., 73–91.
- Borbély Szilvia (1994): A spanyol érdekegyeztetési etalon. *Európa Fórum*, 4. évf., 4. sz., 92–103.
- Deli Petra Eszter (2013): *A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modell jogösszehasonlító keresztmetszetében*. PhD-értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Szeged.
- EC (2006): *Zöld Könyv. A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival*. COM(2006)708, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2006/HU/1-2006-708-HU-F1-1.Pdf>.
- Eörsi Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Ficzere Lajos (1970): *Az állami vállalat a gazdaságirányítás új rendszerében*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Fodor T. Gábor (2016): A Munka Törvénykönyve munka- és pihenőidő-szabályozásának uniós jogi megfeleléséről. *Magyar Munkajog*, 3. évf., 2. sz., 21–36.
- Gyulavári Tamás (szerk.) (2015): *Munkajog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Heerma van Voss, G. J. J. (2003): *Nederlands social recht*. Boom Juristische uitgevers, Den Haag.
- Hegedűs István (1973): *A szövetkezeti tagsági viszony jogi alapkérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Hensler, Martin – Frik, Roman (2003): Arbeitnehmersbeteiligung in den USA durch Betriebsräte. NZA. 11.
- Horváth István (2009): Befagyasztott ambivalenciák. A közalkalmazotti és köztisztviselői illetményrendszer szabályozási ellentmondásai, *Magyar Jog*, 56. évf., 12. sz., 759–766.
- Jakab Nóra (2017): Gondolatok a rugalmasság és biztonság egyensúlyáról Prugberger Tamás 80. születésnapja alkalmából. *Miskolci Jogi Szemle*. 12. évf., 2. sz., 213–227.
- Kenderes György – Prugberger Tamás – Tatár Irén (1989): Jogszabály-kriticizmus. *Jelző*, 1. sz.
- Kenderes György – Prugberger Tamás (1993): A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf., 6. sz., 329–335.

- Kenderes György – Prugberger Tamás (1991): A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbe vett új jogi szabályozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf., 10. sz., 908–917.
- Kiss György (1988): *Az egységes közszolgálati törvény szabályozásának lehetséges módjai*. Kézirat.
- Kiss György (1998): Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái. In: *Koncepció a közszolgálatban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályozás egységesítésének a lehetőségéről*. SZEK Kiadó, Budapest.
- Kiss György (2005): *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kiss György (2006): *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Akadémiai doktori értekezés, Pécs.
- Kokoly Zsolt (2006): A csoportos létszámcökkentés a román munkajogban. *Magyar Jog*, 53. évf., 12. sz., 758–763.
- Kostecka, Jan (1992): Neugestaltung des kollektiven Arbeitsrechts in der CSRF. *Arbeit und Recht*. No. 11.
- Mélypataki Gábor (2017): Egyenlő munkáért egyenlőtlen bér – észrevételek a tisztviselői illetményrendszer változásaihoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf., 2. sz., 367–375.
- Nagy László (1964): *Anyagi felelősség a munkaviszony keretében okozott károkért*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- NZA (2000): Rechtsprechung. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Vol. 17, No. 22, 1227–1228.
- NZA (2004): Rechtsprechung. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Vol. 21, No. 3, 164–170.
- Ojeda Aviles, Antonio – Perez, Manuel (1989): *Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach spanischem Recht. Arbeitsrecht im Betrieb*, No. 12.
- Peine, Franz Joseph – Heinlein, Dieter (1999): *Beamtenrecht*. C. F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Prugberger Tamás (1992): *Összehasonlító munkajog*. Akademie der Angewandten Wissenschaften (ADAW). Bonn–Budapest.
- Prugberger Tamás (1993): A munkajogi szabályozás átalakulása a szomszédos, volt reálszocialista közép- és kelet-európai országokban. *Munkajogi Szemle*, 12. sz.
- Prugberger Tamás (1998): A munkajog átalakulása a kelet-közép-európai régióban. *Valóság*, 41. évf., 9. sz., 103–116.
- Prugberger Tamás (2007): A közszolgálati jog magánjogi jellegűvé tételének és a munkajogba olvasztásának kérdéséhez. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf., 1. sz., 16–26.
- Prugberger, Tamás (2008): Kündigung- und Massenentlassungsregelungen in Ungarn und in den postkommunistischen Nachbarländern Ungarns. In: Konzen, Horst et al. (Hrsg.): *Festschrift für Rolf Birk zum siebzigsten Geburtstag*. Mohr Siebert, Tübingen, 643–658.
- Prugberger Tamás (2009): Az európai uniós munkajogi szabályozás módosulásainak és kiegészítéseinek kihatása a munkavállalók szociális érdekeire. *Európai Jog*, 9. évf., 4. sz., 20–27.
- Prugberger Tamás (2010): A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf., 5. sz., 43–50.
- Prugberger Tamás (2013): *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*. Novotni Kiadó, Miskolc (3. bővített kiadás és 3. bővített utánnomás).
- Prugberger Tamás (2014a): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelyszerű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf., 4. sz., 1–8.
- Prugberger Tamás (2014b): A munkaviszonyból eredő kártérítési felelősség újraszabályozásának néhány problematikus vonása a 2012. I. törvényben. *Gazdasági Élet és Társadalom*, 6. évf., 1–2. sz., 144–157.
- Prugberger Tamás (2018): A kiküldési irányelv és a magyar jogi szabályozás. *Gazdaság és Jog*, 26. évf., 6. sz., 24–27.
- Prugberger Tamás – Tatár Irén (1994): A munkaküzdelem jogi szabályozása. *Európa Fórum*, 4. évf., 2. sz., 114–124.
- Prugberger Tamás – Kenderes György – Mélypataki Gábor (2012): *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*. Novotni Kiadó, Miskolc.
- Prugberger Tamás – Nádás György (2014): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Prugberger Tamás – Nádás György (2015): *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest.



- Prugberger Tamás – Jakab Nóra – Zaccaria Márton Leó (2016): *Az európai munkajog vázlata – Abriss des europäischen Arbeitsrecht*. Novotni Alapítvány – Licium Art, Debrecen.
- Prugberger Tamás – Rácz Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekegyeztetés alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 13. évf., 4–6. sz., 184–201, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.1215>.
- Prugberger Tamás – Tóth Hilda (2019): A 2012. évi Munka Törvényének egy újabb módosítása a rendkívüli munkavégzés korlátainak tágítása érdekében. *Jogtudományi Közlöny*, 74. évf., 1. sz., 25–30.
- Rens, Johan van (1992): A munkaügyi kapcsolatok holland modellje. *Európa Fórum*, 2. évf., 4., 19–27.
- Sipka Péter (2015): *A munkáltatói kárfelelősség alakulása a bírói gyakorlat tükrében*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó (2016): Dolgozik és pihen? A munkaidő fogalmának bővítése az Európai Unió bíróságának újabb ítélete nyomán, tekintettel a magyar bírói gyakorlatra. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf., 9. sz., 449–457.
- Sredkova, K. (1995): Das bulgarische Arbeitgesetzbuch auf dem Wege der Reformen. *Zeitschrift für Internationale Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 2.
- Tatár Irén – Kenderes György – Prugberger Tamás (1989): (El)tervezett sztrájkjog. *Élet és Tudomány*, 44. évf., 1. sz., 8–9.
- Tóth Hilda (2017): Rugalmas biztonság elve a munkaviszony megszüntetése során. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf., 2. sz., 620–630.
- Vadász János (2006): *Közszolgálati reform*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Venediktov, A. V. (1948): *Az állami szocialista tulajdon*. Moszkva, Kézirat, MTA Jogtudományi Intézet Könyvtára.
- Veszprémi Bernadett (2012a): *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Veszprémi Bernadett (2012b): *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Zaccaria Márton Leó (2013): Fogalmi változások a munkaidő kapcsán az új munka törvénykönyvében. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. évf., 1. sz., 130–142.