

NAGY LÁSZLÓ

A munkaerőpiac flexibilitása és a munkát végzők munkajogi védelme

A munkajog tudománya és gyakorlata ma minden országban bizonyos mértékig változásban van. Olyan új jelenségek merültek fel, amelyekre a munkajog eddigi megoldásai nem adnak kielégítő választ. Egy rövid tanulmány keretei nem elegendők a problémák részletes kifejtésére, ezért csak egy témával szeretnék – vázlatosan – foglalkozni. Ez a gazdaságban kialakult különböző, új foglalkoztatási formák és a munkajog kapcsolata. Nem foglalkozom a közszolgálat keretében foglalkoztatottakkal, ide értve mind a köztisztviselőket és közalkalmazottakat, mind az igazságszolgáltatás, a fegyveres testületek és az állami költségvetésből finanszírozott egyéb területek alkalmazottait. Ugyancsak nem érintem azokat a jogviszonyokat, amelyeknél a munkavégzés csak a nevelés, a képzés eszköze (büntetés-végrehajtás, képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat), vagy állampolgári, illetve közhasznú munkavégzési kötelezettségen alapulnak.

I.

1. A munkajog ma már tradicionálisnak nevezett vagy nevezhető rendszere nagyjából másfél évszázad alatt alakult ki, a XIX század kezdetétől nagyjából a XX. század 30-as, 40-es éveinek végéig.¹ Ez a következőkkel jellemezhető:

a) A kezdeti polgári jogi bérmunkaszerződés átalakult, megtelt kötelező, „közjogi jellegű” elemekkel, önállósodott, lényegét tekintve elvált a polgári jogtól még ott is, ahol a jogalkotás során a munkaviszony szabályozása a polgári törvénykönyvben történt (pl. Németország, Olaszország).

b) Fokozatosan létrejött a kollektív munkaügyi kapcsolatok rendszere a szakszervezet, illetve a munkáltató és a munkáltatói szervezetek között, amely az állam eseti vagy hosszabb távú, esetleg állandó bekapcsolódása folytán tripartit jellegűvé is vált.

c) Majd minden államban a foglalkoztatás, a munkaerőgazdálkodás feladatainak ellátására, a munkaügyi ellenőrzésre, valamint a munkaügyi viták elbírálására speciális szervek jöttek létre.

d) Nemzetközi szinten pedig az I. világháborút követő időktől létrejött a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, amelynek alapvető feladata a munkaügyi szabályozás fejlesztése, a nemzetközi normák végrehajtásának ellenőrzése.

¹ Kasi Tapiola: Notes for a presentation on globalization and labour standards. A munka világa '98. Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutató Intézet, Budapest 1998. 71. p.

2. A II. világháborút követően – a fasizmus, a diktatúrák ellenhatásaként is – nemzetközi szinten alapvető feladatként jelentkezett az emberi jogok – köztük a gazdasági és szociális jogok – nemzetközi egyezményekben való deklarálása, megerősítése. Ennek nyomán az egyes államokban – különösen azokban, amelyek a II. világháborút követően szabadultak fel, váltak önállóvá – az alkotmányokban kodifikálták az alapvető emberi jogokat, köztük a munkaviszonyt érintőket is. (Éppen erre tekintettel jelentkeztek olyan megállapítások, hogy a munkajog „alkotmányjogiassá” vált.) Egyre szélesebb körben jelentkezett mind a tudomány, mind a gyakorlat részéről az az igény, hogy a munkavállalók szociális jogait az állam garantálja és széleskörűen biztosítsa. A jóléti állam keretei között ez még hangsúlyozottabbá vált. Az államok széles körében indult meg a munkajog teljes vagy részleges kodifikációja. A munkajog kialakulásának első, közel másfél évszázada alatt a jogi szabályozás nem egy előzetes koncepció, hanem az életben jelentkező egy-egy konkrét igény, esemény nyomán jött létre, sőt esetleg az élet meg is előzte a szabályozást (pl. a kollektív szerződések esetében), egy eklektikus kép jött létre. Ez magyarázza azt is, hogy miért volt szükség időnként visszanyúlni a polgári joghoz. Ezzel szemben az ezt követő 30–40 év a rendszerezés, az egységes elvek kialakítása és érvényesítése, az elméleti alapok kidolgozása, megvitatása. Ezekben az években a munkajog tudománya igen gyors fejlődésnek indul, szaporodnak a tudományos műhelyek, alakulnak munkajog elméleti és gyakorlati művelésére egyesületek mind országos, mind nemzetközi szinten, amelyek keretei módot adnak a széleskörű vitákra. Ez az időszak egy magasabb szintre lépést jelentett a munkajog elmélete és gyakorlata szempontjából, javította, hatékonyabbá tette a munkavállalók jogainak védelmét és érvényesítését.

3. A 70-es–80-as évekre a világban olyan változás történt, amely által teremtett helyzetben a munkajog elmélete és szabályai nem jelentenek megfelelő megoldást, esetleg nem alkalmazhatók. A változást több körülmény együttes hatása eredményezte.² Ezek közül kettőt kell különösen kiemelni.

Az egyik az ekkor kibontakozó második ipari forradalom, amely részben a hadi célú kutatások során kidolgozott találmányok, felfedezések polgári felhasználásával is, hallatlan mértékben meggyorsította a tudomány és a technika fejlődését. Ez nemcsak a termelést forradalmasította, teremtett számára új megoldásokat, hanem – különösen a közlekedés, a távközlés, az irányítás területén – olyan lehetőséget teremtett, amely a távolságokat, az időbeli és térbeli korlátokat megszüntette. (Egy multinacionális vállalat szempontjából az egész világ gyakorlatilag egy telephellyé vált.)

A másik tényező a nemzetközi gazdasági kapcsolatok hallatlan mértékű növekedése. Ehhez hozzájárult a gyarmati uralom alól felszabadult területeken alakult új országoknak, valamint egyes ázsiai és dél-amerikai országoknak a világgazdasági folyamatokba való bekapcsolódása is. A gazdasági kapcsolatok nemcsak növekedtek, hanem egymással összefonódtak, nemzetek felettieké váltak. A 90-es évekre kialakult a gazdasági kapcsolatoknak egy egymástól szinte szétválaszthatatlan és egymást befolyásoló rendszere, az ún. globalizáció. (Megjegyzem, hogy már az előző időszakban megjelentek a jelenlegi korszaknak bizonyos gyökerei, kezdeményezései, pl. multinacionális vállalatok, de akkor még nagyrészt nemzeti kötődéssel.)

Az előbb említett tényezők hatására a gazdasági élet hallatlanul meggyorsult, a verseny kiélesedett. Részben a technikai fejlődés, részben a felhasználók igényeinek válto-

² Reinhold *Fahlbeck*: Flexibilisation of working life – Potentials and Pitfalls for Labour Law – An International Analysis. Skrifter urgivna vid Juridska Fakulteten i Lund No 133. Acta Societatis Juridicae. Lundensis, 1998.

zásai, részben a gazdaság belső viszonyai rendkívül gyors változásokat követeltek szinte folyamatosan. Azt lehet mondani, hogy egy állandó tényezővel kell számolni: ez a változás.

Az új helyzet a jogi szabályozással – és ezen belül a munkajogi szabályozással – szemben is új követelményeket támasztott. Ezek jelszavai: dereguláció és rugalmasság. Az első: az állam vonuljon vissza a gazdasági élet jogi szabályozásától, bízva a gazdasági életben részt vevő felekre a megállapodásokat, az ügyeik rendezését. A második: a szabályozás olyan rugalmas legyen, hogy követni tudja az életben bekövetkezett változásokat.

E két követelmény alapvetően szemben állt a munkajog – előzőekben vázolt – fejlődése során kialakult elvekkel. Ezek az állami garanciákat és az állandóságot, a stabilitást tartották alapvetőnek a munkajogi szabályozásnál. A két nézet mind a tudomány, mind a gyakorlat terén számos vitára vezetett. A kodifikációk során azonban inkább a dereguláció és rugalmasság elvei kerültek előtérbe. A következetes keresztülvitelük azonban sehol sem történt meg. Számos terület – éppen részben a viták miatt – szabályozatlan maradt. A két nézet egyik lényeges ütközési pontja a foglalkoztatás, a munkaerő-felhasználás jogi szabályozásának megoldásában rejlik.

II.

1. Korábban a vállalatok szervezése során a vertikális volt a jellemző. A vállalat a tevékenységéhez szükséges minden tényezőt igyekezett a saját irányítása alá helyezni (pl. autógyár esetleg bányát, öntödét, kárpitosműhelyt stb. üzemeltetett). Ezzel a bizonytalansági tényezőket is csökkentheti. A munkaerő biztosításának alapvető formája a munkaviszony. Ennek keretében a munkavállaló a munkáltatóval – általában határozatlan időre – kötött megállapodás alapján, ennek felügyelete és utasítása mellett, kötött munkaidőben, meghatározott bér fejében végzi a munkát. Ezt szabályozták a munkajogi szabályok, kollektív szerződések. Ehhez fűződtek a különböző jogosultságok, védelmet biztosító kikötések. Az ettől eltérő foglalkoztatási formákat atipikusnak tekintették, ezekre a munkaviszonyhoz fűződő jogok stb. nem terjedtek ki.

Ez a helyzet – amint erre a korábbiakban utaltam – az utolsó évtizedekben alapvetően megváltozott és továbbra is állandó változásban van. A vállalatok szervezetüket, működési rendjüket úgy igyekeznek kialakítani, hogy az a legkönnyebben tudja követni a várható változásokat. Ennek megfelelően szervezik meg a szükséges munkaerő biztosítását is. A vállalat mindazt a tevékenységet, amely nem igényel közvetlen, állandó irányítást és amelynek elvégzésére így is megbízható lehetőség van, – a költségek csökkentése érdekében – külsővel végezteti. Ugyanakkor a kiéleződött verseny, a vásárlók állandóan változó igénye szükségessé teszi a vásárlókkal, felhasználókkal a minél közvetlenebb kapcsolatot, ezért a vállalat különféle megoldásokon keresztül (bizományos stb.) horizontális irányban is terjeszkedik. A korábbi, centralizált termelési szervezetnek megfelelő, sőt szükséges volt, a kötött, egységes munkaviszony-fogalom. Az új szervezési megoldás mellett viszont a gyakran változó, rendkívül differenciált tevékenységek eltérő megoldásokat igényelnek és nem szoríthatók be a munkaviszony keretei közé. Ennek viszont az a következménye, hogy az ilyen módon foglalkoztatottak elesnek a munkajog által biztosított védelemtől, sőt esetleg kívül rekednek az érdekvédelmi szervek hatáskörén is.

2. A foglalkoztatás hazánkban nagyobb részben ma még munkaviszony keretében történik, bár az arányt tekintve ágazatok, szakmák között jelentős eltérések találhatók.³ (A munkaviszony kritériumai: önként, más részére, annak alárendelten és utasításai szerint, meghatározott kötött keretek közt – általában előre meghatározott időben és helyen – végzett munka előre meghatározott megállapodás vagy szabályok szerinti bérért.) A munkaviszony minősítés alá tartoznak a rész-munkaidőre, határozott időre szóló alkalmazások is. Nem zárja ki a munkaviszony-minősítést, ha a munkavállaló a munkát otthon, lakásán végzi, feltéve, hogy a munkafeltételek kötött jellegűek. Munkaviszonyban állónak minősülnek azok is, akik termelőszövetkezeti tagsági viszony keretében végeznek munkát. (Meg kell ugyan jegyezni, hogy a jogszabály szóhasználata – "munkaviszony jellegű jogviszony" – kissé kétértelmű.)

Átmeneti kategóriát alkotnak a bedolgozói munkaviszonyban állók. Ezek valójában vállalkozók. A bedolgozást általában rokkantak, megváltozott munkaképességű személyek, szociális ellátásban részesülők jövedelemkiegészítés érdekében végzik. Egy korábbi jogszabály ezek egy része számára, ha tartósan foglalkoztatják és ezalatt meghatározott mennyiséget termel, bizonyos munkaviszonybeli jogokat – felmondás, szabadság – biztosít.

A munkaviszony mellett egyes ágazatokban, szakmákban elterjedt az önálló személyek foglalkoztatása, akik megbízási, illetve vállalkozási szerződés vagy egyéb polgári jogi megállapodás alapján fejtenek ki más részére tevékenységet, anélkül, hogy ehhez más személyek közreműködését igénybe vennék. (Mind a nemzetközi, mind a hazai statisztika tartalmaz egy „önfoglalkoztatott” megjelölésű kategóriát. Ide azok az egyéni vállalkozók tartoznak, akik maguk dolgoznak vagy csak családtagjuk segítségét veszik igénybe. Ez nem azonos, lényegesen szűkebb, mint az „önálló foglalkoztatott”). A munkáltató lehet állam, állami szerv, gazdasági társaság, magánszemély, tehát mindenki, aki a jogszabályok szerint munkáltató lehet. A tevékenység, amire a megállapodás szól, szintén rendkívül eltérő lehet. Így pl. egy szolgáltatás – szakvélemény adása, egy tárgyaláson való képviselő, küldemények kézbesítése stb –, vagy valamilyen termék előállítás. Lehet a megállapodás egy esetre vagy hosszabb, esetleg határozatlan időre szóló. Lehetséges, hogy az illető személy csak egy foglalkoztatóval áll kapcsolatban, esetleg úgy is, hogy nem állandóan, hanem csak időszakonként foglalkoztatják. Lehet viszont, hogy – egymástól függetlenül – több foglalkoztatóval áll kapcsolatban (pl. egy könyvelő több kisiparos könyvelését végzi, természetesen külön-külön létesített megállapodások alapján, vagy egy bejárónő több helyen végez munkát). Lehetnek ezek között olyanok is, akik egyéni vállalkozói engedéllyel rendelkeznek. Tehát mind a foglalkoztatottak képzettsége, az általuk végzett tevékenység, a foglalkoztatás jogi alapja, annak jellege, időtartama szempontjából egy rendkívül heterogén csoportról van szó. A statisztika sem ad megfelelő eligazítást. A mai helyzetben nem is adhat, mert nem tudja kiszűrni a színlelt szerződéseket. Hangsúlyozni kell ugyanis, hogy nem sorolhatók ide a színlelt megállapodások, amikor a felek valójában munkaviszony szerinti foglalkoztatást kívánnak létesíteni, de valamilyen okból – a munkajogi felmondási kötöttségek elkerülése, társadalombiztosítási járulék alól való mentesülés stb. – miatt azt színlelik, mintha megbízást stb kívántak volna létrehozni. A jog ilyenkor a színlelt megállapodást semmisnek tekinti és a foglalkoztatást munkaviszonyként bírálja el.

³ A munkaerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok. Munkaügyi Kutató Intézet, a "Közösen a jövő munkahelyeiért" Alapítvány kiadványa, 1998.

3. A munkaviszonyon kívül foglalkoztatottakra nem terjednek ki a munkajogi szabályok és így elesnek a munkajogi védelemtől (felmondási védelem, legkisebb munkabér, munkaidő meghatározása és beosztása stb.), és nem vehetnek részt a vállalati munkaügyi kapcsolatokban. Kérdés, hogy ez a helyzet hosszabb távon fenntartható-e. Véleményem szerint: nem. Ebben mind a munkajog művelői, mind az érdekvédelmi szervek egyetértenek.⁴ Milyen legyen azonban a megoldás? Az ezzel kapcsolatban tartott viták során a vélemények nagyobb része azon az állásponton volt, hogy meg kell határozni újból a munkaviszony fogalmát és azok részesüljenek védelemben, akik e fogalom keretei között helyezkednek el. Ez a vélemény tetszetős, de nem segítene. Két érv is szól ellene. Abból kell kiindulni, hogy a munkaviszonyon kívüli foglalkoztatási formákat azért alkalmazták, mert megfelelő jogi keretül szolgál a vállalat által meghatározott, megkívánt tevékenységhez. Ezért a védelem biztosításának olyan módját kell megkeresni, amely nem érinti az adott jogviszonynak a polgári jogi tartalmát, előírásait. A munkaviszony fogalma – amint erről az előzőkben szó volt – hosszú évtizedek elméleti vitái és a gyakorlat követelményei alapján alakult ki. Ezen lehet változtatni, lazítani, de annyira mégsem lehet kitérteni, hogy a jelenleg a gyakorlatban létező polgári jogi viszonyok beleférjenek, mert ekkor egy szinte határtalan és emiatt értelmetlen keretté válna. Ezzel egyben olyan tágga is válna, hogy lehetetlen lenne a mai jogi védelmet ilyen széles körre kiterjeszteni. (Nem járna sikerrel éppen az esetek tarkasága miatt a tevékenységek bizonyos fajtáinak kiemelése sem.) A védelem körének szűkítése pedig a jelenlegi munkaviszonyban állók érdekeit sértené.

4. A munkajog védelmi rendelkezési azért jöttek létre, hogy azoknak a személyeknek az érdekeit, jogait védjék, akik megélhetésének egyetlen forrása munkaerejük hasznosítása. A most tárgyalt esetben is ebből kellene kiindulni. Azokat kellene védelemben részesíteni, akiknek megélhetését egészben vagy túlnyomó részben egy adott munkáltatóval fennálló jogviszony biztosítja. Ezeket nem kell, sőt nem is szabad munkaviszonyban állóknak minősíteni, hanem csak azt kell szabályozni, hogy a Munka Törvénykönyvben meghatározott egyes védő rendelkezések közül melyek és milyen feltételek mellett terjednek ki rájuk. Ez nem érinti egy-egy adott jogviszonyra vonatkozó polgári jogi szabályok tartalmi kérdéseit (érvényesség, teljesítés, felelősség stb).

A törvénynek az elvet kellene tartalmaznia. Többet központilag nem lehet szabályozni, mert az adott tevékenység jellegétől függ, hogy milyen irányú védelemre van szükség. (Valószínűleg általában a felmondási védelem, a szabadság kérdései fognak a leggyakrabban szerepelni.) Természetesen meg kell határozni a védelem feltételeit is (pl. a foglalkoztatás időtartama). A végrehajtás, tehát a konkrét védelem és feltételek meghatározását az ágazati kollektív szerződésekre kellene bízni. Esetleg a nagyobb vállalatoknál egyes részletkérdések rendezésében szerepet kaphatna az üzemi tanács is. A javasolt megoldás – véleményem szerint – biztosítani tudja a kielégítő védelmet. Természetesen csak akkor, ha szakszervezetek, üzemi tanácsok kellő súllyal tudnak fellépni a szabályozásnál.

⁴ A munka világa '98. Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutató Intézet, Budapest, 1998.

LÁSZLÓ NAGY

FLEXIBILITY OF THE LABOUR MARKET AND WORKERS' LEGAL PROTECTION

(Summary)

The author sketches the changing of the types of manpower utilization going on owing to the globalization. Earlier generally a labour contract formed the basis of the employment. Nowadays a significant part of the employment is based upon a contract of agency or another kind of contracts under private law. The latter are deprived of the legal protection prescribed by the labour law. According to the author's opinion it is reasonable to enlarge this protection for the persons whose livelihood are covered totally only by the earnings paid on the basis of this contract. The enlargement of the protection doesn't refer to the content of the contract, this preserves the character of private law.