



## A MUNKA JÖVŐJE A KÖZIGAZGATÁS, VÉDELEM ÁGAZATBAN

### *HÁTTÉRTANULMÁNY*

A GINOP-5.3.5.-18-2018-00055 számú

„Munkaerőpiaci alkalmazkodóképesség fejlesztését célzó tematikus projektek”  
című konstrukción belül

## II. PROBLÉMÁK ÉS MEGOLDÁSOK A KÖZSZFÉRA VERSENYKÉPESSÉGÉNEK NÖVELÉSÉRE – KÉRDÉSEK ÉS PERSPEKTÍVÁK A JÖVŐ MUNKAJOGÁNAK NÉZŐPONTJÁBÓL

**DR. ZACCARIA MÁRTON LEÓ:**

**PROBLÉMÁK ÉS MEGOLDÁSOK A KÖZSZFÉRA VERSENYKÉPESSÉGÉNEK  
NÖVELÉSÉRE – KÉRDÉSEK ÉS PERSPEKTÍVÁK A JÖVŐ MUNKAJOGÁNAK  
NÉZŐPONTJÁBÓL**

## Tartalomjegyzék

I.	A közszolgálat reformjának alap gondolata – kérdések és perspektívák .....	5
II.	A rugalmasabbá válás elméleti megközelítése .....	6
III.	A platform alapú munkavégzés természetéről általában .....	6
IV.	A jogviszony természetéről és annak átültetési lehetőségeinek alapjairól – alapelvi megközelítés .....	8
1.	<i>A Kít. rendszerszintű újításai – alapelvek</i> .....	8
2.	<i>A sharing economy alapvetései</i> .....	10
	<i>Alapvető magatartási követelmények</i> .....	10
	<i>Teljesítményértékelés</i> .....	11
3.	<i>Kapcsolódási pontok, a best practice átvételének lehetősége</i> .....	12
4.	<i>A közszolgálati jogviszony, mint a foglalkoztatást elősegítő jog alternatívája</i> .....	13
5.	<i>A közszolgálati foglalkoztatáspolitikai modell</i> .....	14
	<i>A közszolgálati foglalkoztatáspolitikai differenciálódása</i> .....	16
	<i>A közszolgálati szervezeten belüli foglalkoztatáspolitikai elsősorban anyagi jellegű eszközei</i> .....	17
	<i>A közszolgálat klasszikus szociális arculata</i> .....	20
	<i>A közszolgálati foglalkoztatáspolitikai nem anyagi jellegű eszközei</i> .....	21
V.	Problémák és megoldások a közzféra versenyképességének növelésére .....	22
	Kiindulási alapok – munkaidő szabályozása .....	22
1.	<i>A közzféra és a rugalmasság, önálló döntéshozatal</i> .....	24
	<i>Motivációs lehetőségek a közzférában</i> .....	26
2.	<i>A versenyszféra és a rugalmasság</i> .....	28
	<i>A magánversenyszféra és a motiváció</i> .....	29
3.	<i>Speciális jellemzők és visszasságok a közzférában és a versenyszférában</i> .....	30
	<i>A közzféra helyzete</i> .....	30
	<i>A versenyszféra helyzete</i> .....	30
VI.	A home office és a távmunka szabályozási háttere a magyar jogban .....	31
1.	<i>A jogforrás, ami mindenhol irányadó: A távmunkáról szóló európai keretmegállapodás</i> .....	31
2.	<i>A távmunka szabályozásának megjelenése a közszolgálati jogviszonyokban</i> .....	33
3.	<i>Távmunkára vonatkozó rendelkezések a Kttv.-ben</i> .....	33
4.	<i>Távmunkavégzés a Kít. hatálya alatt</i> .....	37
5.	<i>Távmunka a Küt. hatálya alatt</i> .....	38
6.	<i>Az otthoni munkavégzés a közszolgálatban</i> .....	38
7.	<i>Otthoni munkavégzés a Kít. hatálya alatt</i> .....	40
8.	<i>Otthoni munkavégzés a Küt. hatálya alatt</i> .....	40
VII.	Javaslatok a munkaidő, munkavégzés helyének modernizálása körében .....	41
1.	<i>Az elektronikus ügyintézés, azaz eÜgyintézés, illetve HomeOffice/Távmunka</i> .....	42

2.	<i>Ügyfélbarát közigazgatás</i> .....	43
3.	<i>További előnyök</i> .....	43
VIII.	<b>Konklúzió</b> .....	44
IX.	<b>Irodalomjegyzék</b> .....	45

## I. A közszolgálat reformjának alap gondolata – kérdések és perspektívák

Határozott meggyőződésünk szerint nem állítunk újszerűt azzal, hogy a közszolgálat reformja, jobbra és hatékonyabbá tétele mindig is a jogalkotás homlokterébe tartozó kérdésnek volt tekinthető, nincs ez másként napjainkban sem, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy amellett, hogy az elképzelés időtálló (Mártonffy 1935. 10.), az egyes konkrét reformjavaslatok, újítások tekintetében mindig szükséges az adott kor elvárásaihoz igazodó tervekkel, elképzelésekkel előállni a megvalósítandó cél sikere érdekében.

E reformigények eredőjének számos metszete van, azaz többféle perspektívából lehet szemlélni a változás iránti igény kérdését. Fontos megjegyezni, hogy a jogásztársadalom e körben megjelenített elvárásai köszönhetőek egyfajta „vájtt fülnek”, amely az általános társadalmi elégedetlenségből fakadó rosszálló hangokra nyitott, elsősorban abból a célból, hogy ezen mindennapi rossz tapasztalatok kiküszöbölésére adható válaszokat jogi alakissággal ruházza fel. (Rosta 2012. 15.) A témakör vizsgálatakor alappal jelenthető ki, hogy az érdemi elemzés és az azokat követő prognózisok felállítására esetén könnyen politikai áthallásai lehetnek az egyébként tisztán jogi szempontok felvonultatását igénylő érvelésnek, ez elsősorban talán annak köszönhető, hogy a közszolgálat és a politika közeli – HORVÁTH szerint talán „túl közelinek” is tekinthető – kapcsolatot ápol egymással. (Horváth 2006. 16.) E körben határozottan kijelentjük, hogy bár a közszolgálat helyzetének felmérése és az azokra adható esetleges javítási ötletek felvázolása során kizárólag a jogi szempontú érvekre kívánunk támaszkodni, továbbá e fejezetben az egyik talán legtöbbet kutatott területnek vázoljuk fel alternatíváit, ez pedig nem más, mint a gazdasági munkajog előnyös gyakorlatainak átültetése a közszolgálatról alkotott gondolkodásmódba.

Hangsúlyozandó, hogy jelen fejezetben nem pusztán egy általános felvetéssel élünk arra nézve, hogy a gazdasági munkajog mennyiben képes pozitív hatást gyakorolni a közszolgálat merevebbnek tekinthető szabályozására, hanem egy konkrét, speciális gazdasági struktúrának és atipikus munkavégzési formának tekinthető megoldásokkal tűzdelt megfontolásra érdemes javaslattal állunk elő, ez pedig nem más, mint a platformmunkavégzés által nyújtott előnyök implementációja – erről részletesen a későbbiekben lesz szó. Mindazonáltal, hogy a fókuszpont az imént írtakban kijelölésre került, egyfajta látszólagos önellentmondással mindenképpen

érdemes szót ejteni a piaci alapú működés – helyesebben: a rugalmasabbá válás – jótékony hatásairól, általánosságban is.

## **II. A rugalmasabbá válás elméleti megközelítése**

Anélkül, hogy a közszolgálati struktúrák érdemi elemzésébe fognánk, szükséges azt rögzíteni, hogy az egyes, egymástól időnként alapvetően, más esetekben csak árnyalatokban eltérő modellek más és más közszolgálati munkavégzési rendszerben gondolkodnak, ebből kifolyólag eltérő szabályozási metodikákkal is találkozhatunk. (Mélypataki 2010. 156-178.)

E körben a legnépszerűbb elhatárolásnak a nyílt és zárt rendszerekre történő felosztások tekinthetők. Míg a zárt rendszerben a foglalkoztatás szabályrendszerét részletes és egyedi közjogi szabályozás, többletkötelezettségek és többletjogosultságok, valamint egy egész pályát kínáló hivatástudat jellemzi, addig ez a nyílt rendszerek esetében – főszabály szerint – hagyományos munkajogi szabályokon alapul, amelyet a kontraktualitás dominanciája, kisebb elvi és gyakorlati védelem, valamint a piaci viszonyok markáns jelenléte jellemez. (Képviselői információs jegyzetek 2016/32.) Tekintettel arra, hogy a magyarországi közszolgálati berendezkedés egyfajta vegyes modellnek (Linder 2008. 2. Hazafi 2009. 29.) tekinthető, így a tanulmányban javasoltak is ehhez igazodóan kerülnek lefektetésre.

Mindezekből tehát világosan látszik, hogy a nyílt rendszer már önmagában tartalmaz egyfajta rugalmasabb hozzáállást a zárt rendszerhez képest, így az „óhajtott újítások” (Józsa 2012. 135-147.) e körben már részben megvalósultnak tekinthetők. Erre tekintettel az eredményes és még érdemben nem vizsgált területen elért meghatározó kutatási eredményeket kívánó személynek pusztán azokat a területeket érdemes vizsgálnia tehát, amely reformokat a nyílt rendszer még nem tette magáévá, vagyis, ahhoz hogy a témában igazán újat lehessen mondani, szükséges a már meglévő területek számottevő reformjának alapos elemzésére és prognosztizálására törekedni, vagy egy olyan új megközelítéssel szükséges e körben élni, amely mind a nyílt, mind a zárt rendszer számára olyan számottevő novumokat tartalmaz, amelyek a közszolgálatról való gondolkodást alapjaiban is képesek átalakítani, nem szem elől tévesztve az eddig elért eredményeket és azok érdemi megtartását.

## **III. A platform alapú munkavégzés természetéről általában**

Határozott meggyőződésünk, hogy ahhoz, hogy a platformmunka természetét és az arra épülő szabályozást kielégítő alapossággal analizálni – és a közszolgálati szabályrendszerbe implementálni – tudjuk, elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy mit is értünk platform alapú munkavégzésen.

A *platform-based work*, vagyis a megosztáson alapuló gazdasági konstrukció modelljének népszerűvé válása igen sok dilemmát képes generálni a jogalkotásban részt vevők számára, amelyek kérdések még további válaszadásra várnak. A platformmunka – fundamentumait tekintve – nem bonyolult. Az Európai Bizottság definícióját érdemes alapul venni a további vizsgálatok sikeressége érdekében: „... a közösségi gazdaság kifejezés egy olyan üzleti modellre utal, amelynek keretében a tevékenységeket olyan együttműködési platformok könnyítik meg, amelyek nyitott hozzáférésű piacot hoznak létre a gyakran magánszemélyek által kínált áruk és szolgáltatások időleges használatához.”

A fenti meghatározás értelmében a közösségi gazdasági munkavégzésre épülő jogviszony felei az alábbi csoportokba sorolhatóak:

- I. *quasi* munkavállalók, kínálattal rendelkező természetes személyek
- II. a szolgáltatást igénybe venni kívánó, akár természetes, akár jogi személyek
- III. az I. és II. fél közötti facilitációt végző, online térben jelen lévő alkalmazás, szoftver, platform. (Kiss-Boda 2020. 88-98.)

A platform alapú munkavégzés esetében az érdemi tevékenységet tovább is tudjuk kategorizálni, elsősorban e körben a *crowdwork*ról és az *on-demand work*ről beszélhetünk.

Előbbi esetében a kereslet és a kínálat találkozása és maga az érdemi munkavégzés is online történik, szoftveres segítség igénybevételeivel. Utóbbi esetében az alkalmazás pusztán a felek összekapcsolását segíti elő, a munkavégzés már a természetben történik – ennek legtipikusabb megnyilvánulási formái a takarítási, szerelési, fuvarozási stb. munkák. (De Stefano 2016.)

Mindezekből következően adódik a logikus kérdés, hogy vajon a közszolgálat szellemisége mennyiben egyeztethető össze ezzel a XXI. században virágkorát élő, új piaci mechanizmussal? A kérdés megválaszolására vállalkozni túlzott önbizalomra vallana, éppen ezért jelen fejezet keretei között mindössze csak a kapcsolódási pontok vizsgálatára szorítkozunk, felvázolva

azokat a potenciális megoldásokat, amelyek előnnyel kecsegtethetnek a mindenkori reformkísérletek jelenlegi állomásánál.

#### **IV.A jogviszony természetéről és annak átültetési lehetőségeinek alapjairól – alapvető megközelítés**

##### **1. A Kit. rendszerszintű újításai – alapelvek**

Ahhoz, hogy a vázolt atipikus jellegek átültetési lehetőségeiről beszéljünk, először érdemes felvázolni a közszolgálat olyan, alapvető szinten megjelenő téziseit, amelyek alapján megítélhető, hogy a konkrét jogintézmény, illetve a speciális munkavégzési forma bizonyos eleme átültethető-e.

A Kttv. és a Kit. egyaránt nevesíti a jóhiszeműségnek és tisztességnek, a joggal való visszaélés tilalmának, a személyiségi jogok védelmének alapvető követelményeit. Ami igen szembevető különbségként jelentkezik, az az, hogy a Kit. külön szakaszokban nevesíti a *szakszerűség* és a *hatékonyság* elveit. Ezen újítás jelentősége – a Kttv-t illető, relatív hiátusra értve mindenképp – talán abban ragadható meg, hogy az alapelveket a jogalkotó „ki is bontotta”, és – a generálklauzulák esetében megszokottakhoz képest – részletezte is.

A Kit. 65.§-a szerint:

##### **65. § [A szakszerűség elve]**

*(1) A kormánytisztviselő feladatait a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó és az egyéb szakmai szabályoknak megfelelően, a közérdek figyelembevételével látja el.*

*(2) A kormánytisztviselő köteles a feladataival összefüggő szakmai követelményeket munkája során érvényesíteni.*

*(3) A munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján határozza meg a kormánytisztviselő illetményét az e törvényben meghatározott keretek között.*

A Kit. 66.§-a alapján:

##### **66. § [A hatékonyság elve]**

*(1) A kormányzati szolgálati jogviszonyban a közszolgálat elsődlegessége alapján, felelősségtudattal és a közigazgatásba vetett bizalom fenntartását szolgálva kell eljárni.*



(2) *A kormánytisztviselő köteles munkáját gazdaságosan, költségtakarékosan, a polgárok elégedettségét, az eredményességet szem előtt tartva és a határidőket betartva végezni.*

Jól látható, hogy bár ezek az eszmék korábban sem voltak idegenek a közszolgálati jogviszonyoktól, ilyen explicit módon történő megfogalmazásuk azonban talán mindenképpen egyfajta újításnak tekinthető. (Ludányi. 2019. 26.)

Az is világosan látszik, hogy a jogalkotó a szakszerűség elve körében kiemelten foglalkozik a *közérdek* és a *szakmai követelmények* érvényesülésével. Az is kiemelt figyelemre érdemes, hogy a kormánytisztviselő illetményét – a törvényes keretek maradéktalan betartása mellett – 4 tényező befolyásolja: *szakmai képesség, képzettség, gyakorlat és teljesítmény*. (Hazafi – Ludányi 2021. 190.)

E teljesítményorientált megközelítésre rímel a Kit. 108.§ (1) bekezdése is, amely szerint *„Amennyiben a kormánytisztviselő által betöltött álláshelyre meghatározott feladatokban olyan változás következik be, amelynek hatékony ellátására a kormánytisztviselő iskolai végzettsége, szakképzettsége, szakképesítése, szakmai tapasztalata nem megfelelő, a kormányzati igazgatási szerv az álláshelyet más kormánytisztviselővel betöltetheti. A változás a kormányzati igazgatási szerv érdekkörében felmerülő ok lehet. A kormányzati igazgatási szerv érdekkörében felmerülő oknak minősül különösen, ha az a kormányzati igazgatási szerv feladatellátásának jogszabályi változásával függ össze.”*

A jogszabályi rendelkezések mellett mindezen írások alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kormányzati törekvések egyértelműen a „jó közigazgatásba vetett hit” erősítése felé hajlanak, hiszen, ha a felsorolt szempontok alapján kiválóan minősíthető kormánytisztviselők látják el feladataikat, úgy az államigazgatás, az elégedettség, és az ezzel járó, mérhető és szubjektív előnyök is növekedésre vannak ítélve. (Balázs 2014. 1-17.)

A szakszerűség mellett a másik jelentős sarokköve az új szabályozásnak a hatékonyság elve. E körben megállapítható, hogy a jogalkotó már nem csak a kormánytisztviselő magatartását, eljárásának követelményeit szabályozza direkt módon, de a kormánytisztviselő eredményét illetően is megfogalmaz – az alapvető deklarációkhoz képest – konkrét elvárásokat. (Hazafi – Ludányi 2021. 192.)

E körben a gazdaságos és az eredményorientált munkavégzés nézetei dominálnak, amelyek alapvetően piaci természetű (eredetű) igények, éppen ezért ezek nominálása már egy jelentős lépésnek tekinthető a közszolgálat modernizációjának irányába.

## **2. A sharing economy alapvetései**

Ahhoz, hogy a közösségi gazdaság alapvető működési mechanizmusait meg lehessen érteni, érdemes azon társaságok alapvető szabályainak értelmezésével foglalkozni, amelyek a székhelyük szerinti országban törvényesen működnek, és nagy népszerűsége tettek már szert. Természetesen távol áll tőlünk, hogy egy magyar kódex és egy gazdasági társaság üzletszabályzata/üzletpolitikája között egyenlőségjelet tegyünk, ugyanakkor álláspontunk szerint egy megfelelő analógia alkalmazásával a hipotézisben megfogalmazott célok sokkal könnyebben elérhetővé válnak, ha az összehasonlítás kellő arányosítással történik.

E körben célszerű górcső alá venni a fuvarozással foglalkozó Uber Technologies Inc. (a továbbiakban: Uber) alapvető követelményeit.

### ***Alapvető magatartási követelmények***

Az Uber közösségi irányelveiben szabályozza a sofőrök tevékenységét, itt kerül meghatározásra a velük szemben elvárt alapvető követelmények összessége, továbbá a követelmények megszegésével együtt járó felelősségre vonás szabályai. E szabályrendszer igen széles skálán mozog, az egyszerű ajánlásoktól a megsértésük esetén igen jelentős szankciókkal járó kógens szabályokig. E szabályokat talán úgy lehetne csoportosítani, miszerint előírás vonatkozik az utazás egyes körülményeire nézve – úgymint biztonsági öv/bukósisak használata, kamerahasználat vezetés közben, körültekintő és óvatos vezetési követelmények előírása, környezettudatos közlekedés, vezetésre képes állapot folyamatos fenntartása stb. –, valamint az utasokkal történő kapcsolattartásra – mint például: tiszteletteljes bánásmód, tisztelettudó és valós információkon alapuló értékelés, fizikai kontaktusra vonatkozó tilalom, szexuális zaklatás és egyéb, helytelen viselkedésformák kerülése – e körben elég részletes tilalmakkal találkozhatunk: személyes kérdések feltételétől való tartózkodás, személyes megjelenés minősítésétől való tartózkodás, „flörtölés” tilalma, szexuális együttlét (beleegyezéses is!) tilalma –, fenyegető és más udvariatlan magatartás kerülése, diszkrimináció tilalma stb.

E felsorolásokból is egyértelműen megállapítható, hogy a társaság, annak ellenére, hogy a jogviszonyban foglalt főkötelezettség végrehajtásában érdemben nem vesz részt, igen szigorú követelményeket támaszt sofőrjeivel szemben. Gondolhatjuk e körben, hogy ezen általános magatartási alapelvek nevesítése korántsem tekinthető durva elvárásnak a platform oldaláról, ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy egy önmagában „lazának” tekinthető kapcsolat nem feltétlenül indokolná ilyen részletességű magatartási követelmények felállítását.

E követelmények megszegése esetén az Uber igen jelentős szankciókhoz is nyúlhat, nevezetesen a teljes sofőr-profil (ha van utasprofilja is a sofőrnek, akkor azt is!) felfüggesztheti/törölheti. Ez még önmagában nem hangzik erőteljes válaszcspásnak egy durva etikai vétséget követően, azonban, ha belegondolunk abba, hogy egy jó értékeléssel rendelkező sofőr valamennyi korábbi ügyfele felé fennálló kapcsolatát elveszíti ezzel, úgy, hogy legfőbb jövedelemszerző tevékenysége a platformon keresztül érkezett, úgy már a jogkövetkezmény is rögtön más színben tűnhet fel.

### ***Teljesítményértékelés***

Figyelemmel azon tényre, hogy a platform alapú munkavégzés során elsősorban atipikus elemekkel találkozhatunk a munkavégzés során, nincs idő arra, hogy a „munkáltató” és a „munkavállaló” egy hosszas kiválasztási folyamatot követően egymásra találjon, a feleknek a felgyorsult és az eseti munkavégzésekre tekintettel más megoldást kell találniuk arra nézve, hogy megtalálják a számukra megfelelő személyt a feladat elvégzésére vagy a feladat teljesítésére. E körben szükséges tehát a platform alapú munkavégzés másik, a közszolgáltatásban is kardinális szereppel bíró intézményéről szót ejteni: a teljesítményértékelésről.

Mindamellet, hogy az egyes *ratingek* praktikusán képesek alakítani a platformmunkások munkavégzésének alakulását, a platform szankcionálhatja is a gyenge – vagy akár csak az „átlagosnál gyengébb” – teljesítményeket –, amely általában az úgynevezett „csillagozással” jelenik meg, nevezetesen, hogy a felhasználók egy 1-től 5-ig terjedő skálán értékelhetik a másik felet. Ez többek között felfüggesztheti (törölheti) a felhasználói profilt – ahogy azt már az etikai vétségnél is említésre került –, amely igen jelentős anyagi terhet róhat a platformmunkásra. Abban a szerencsés helyzetben, ahol a szolgáltatás fogadója a platformmunkás teljesítményét

tényeken alapuló, objektív szempontok szerint értékeli, úgy e körben visszasságokról nem beszélhetünk, ám a valóság nem ennyire ideáltipikus. (Kiss – Boda 2020. 88-98.)

Akkor, ha az értékelési rendszert a felhasználók jogszerűen használják, és a valós teljesítményen alapuló értékelést adnak, úgy az egyes applikáción keresztül foglalkoztatottak között természetesen egy teljesítményalapuló sorrend kialakítására kerül sor.

A kérdéssel kapcsolatban idézendő egy átfogó, 2013-mas tanulmány, amely egy platformon született értékeléseket összesítette. A felmérés során a tanulmány szerzője mintegy 190.000. értékelést vett számba, amelyek közül az „1 csillagos” – vagyis a legrosszabb – értékelés az összes 1,1%-át, míg az „5 csillagos” – vagyis a legjobb – értékelés az összes visszajelzés 98,9%-át tette ki. (Kiss – Boda 2020. 88-98. és Slee 2013. 6-7.)

Az imént írtak kiválóan rávilágítanak arra, hogy az értékelések során a felhasználók nem szeretnek árnyalni, nagyon népszerűek a végletes értékelések. Ebből tehát az következik, hogy az értékelési rendszer nem feltétlenül képes elérni a célját, ugyanis a megfelelő, apróbb különbségtételek elsikkadnak, így a kiválasztás sem lesz megalapozott.

### **3. Kapcsolódási pontok, a *best practice* átvételének lehetősége**

Mindamellet, hogy jelen kutatásban értelemszerűen a közszolgálatot és a platformalapú gazdaságot lehetetlen lenne akár önállóan, akár egymással összevetve, teljes körűen leírni, fontos kitérni az egyes kapcsolódási pontokra, tekintettel arra, hogy a már említett közszolgálati reformkísérletekben egy olyan, a klasszikus gazdasági munkajog számára is újnak számító, speciális munkavégzési forma számos újítással szolgálhat, előnyösebbé téve a közszolgálatot mind az alkalmazottainak, mind az ügyfeleknek.

Jól látható, hogy az alapvető magatartási követelményekben, valamint a jutalom-szankció dichotómiájának kérdésében a két foglalkoztatási forma között számottevő különbséget nem találunk, már amennyiben a magas szakmaisággal, a magas etikai mércével, valamint a teljesítményösztönzési módszerrel végezzük az összevetést.

A platformmunka ugyanakkor továbbra is rendelkezik olyan előnyökkel, amelyek talán még a közszolgálat berkein belül is kihasználatlanok maradnak. Gondoljunk akár csak az egyes feladatszervezési és feladat kiosztási kérdésekre, amelyek elvégzése, ha egy platformon keresztül valósulhat meg – értelemszerűen szigorú állami törvényességi felügyelet mellett –, akkor a munkát végző személye olyan szempontok alapján lenne kiválasztva, amelyek a leghatékonyabb megoldást segítik elő. Mindezt úgy, hogy lehet, hogy az adott alkalmazott pusztán egy adott feladattípust végez, de azt egyszerre teszi számítógépén Sopronban, Kiskunfélegyházán és Körösszegapáton, úgy, hogy közben ki sem mozdul debreceni lakásából. A példa nyilván sarkos, de jól érzékelteti, hogy milyen potenciál rejtőzik a hatékonyságnövelésre irányuló kísérletekben, ha a jogalkotó bátran meri használni a piacon már bevált konstrukciók előnyös példáit.

Talán e gondolat kísérlet világít rá legjobban arra, hogy a digitalizációval együtt járó fejlődéssel nem jár kéz a kézben a közszolgálat biztonságát nyújtó, élethosszig tervező gondoskodásának elvesztése, hiszen a platformokon keresztül foglalkoztatott kormánytisztviselők egy ügyfélforgalmat könnyedebben tudnak bonyolítani, a megfelelő értékelések esetén motiváltabbak is lehetnek, valamint egy adott célfeladat elvégzése esetén az adott szerv nem kell, hogy kizárólag a helyben lakó alkalmazottjára támaszkodjon.

Önmagában semmi nem szabhatna gátat egy ilyen „bátor” megoldásnak, hiszen az e körben foglalkoztatottakra a közszolgálat alapelvei ugyanúgy alkalmazhatóak – amint az a korábban leírtakból világosan kitűnik –, ugyanakkor elősegítheti a feladatorientált, költséghatékony és effektíven funkcionáló közszolgálat iránti mindenkori társadalmi és politikai igényeket.

#### **4. A közszolgálati jogviszony, mint a foglalkoztatást elősegítő jog alternatívája**

A tanulmányunk jelen alfejezete keretei között a közszolgálati életpálya egy másik – leginkább szociális jogi – szempontú vizsgálatából leszűrt eredményeket prezentáljuk. Kutatásunk során a közszolgálatot jellemző, speciális foglalkoztatáspolitikai eszközöket vizsgáljuk, ám ez nem jelenti azt, hogy figyelmen kívül hagyjuk az ágazati politika klasszikus eszközeit felsorakoztató jogszabályok elemzését. Így munkánk során a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.) és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.), illetve ezek végrehajtási rendeleteinek számító, a kormányzati igazgatási

létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről szóló 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kit. Vhr.) és a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Juttatási rendelet) szabályainak elemzése mellett összehasonlító jellegű vizsgálat alá vonjuk a foglalkoztatáspolitikát meghatározó normák közül a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvényt (továbbiakban: Fftv.), a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt (továbbiakban: Flt.) és az előbbi végrehajtási rendeletének számító a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 100/2021. (II. 27.) Korm. rendeletet (továbbiakban: Fftv. Vhr.).

Tekintettel arra, hogy a magyar munka- és szociális jog a foglalkoztatáspolitikát több csoportba – klasszikusan kettőbe, azaz aktív és passzív eszközökbe – sorolja, és az ágazati szabályozást érintő jogszabályváltozás ezen csoportokon belül további alegységekre tagolja, így a jelen tanulmányunk elkészítése során igyekeztük ezt a tendenciát átmenetileg a közszolgálatot érintő foglalkoztatást elősegítő eszközök kategorizálása során. Ezáltal a munkánk során a vizsgálat alá vont eszközöket az aktív és passzív besoroláson túl további alcsoportokba rendezzük az ezen jogintézményeket alkalmazók munkájának segítése és a könnyebb áttekinthetőség érdekében.

A célunk az alábbiakban részletezendő kutatási eredményekkel az, hogy közelebb hozzuk kicsit a munkaerőpiac egy viszonylag zárt rendszerét a munkajogi szempontból határterületre került személyek számára, azaz kívánatosabbá tegyük a közszolgálati életpályát, ezáltal segítve a hazai munkaerőpiaci reintegrációt.

## **5. A közszolgálati foglalkoztatáspolitikai modell**

Mielőtt a közigazgatásban szolgálati jogviszonyban állók foglalkoztatást és munkaerőmegtartást elősegítő szabályait a jelen fejezet között érdemben bemutatnánk, fontosnak tartjuk, hogy néhány sor erejéig bemutassuk a foglalkoztatáspolitikai klasszikus modelljét a hazai jogszabályi környezetben.

Jelenleg két törvény osztozik az ágazati politika ezen szegmensén. Az aktív eszközök alkalmazási normái az Fftv. és annak végrehajtási rendeletei között kerültek lefektetésre, míg a passzív ellátások továbbra is az Flt. szabályai között helyezkednek el. Ezen utóbbi jogszabály azonban az Fftv. és végrehajtási rendeleteiben nem szabályozott kérdések tekintetében továbbra is mint mögöttes, háttérjogszabály alkalmazandó.

A foglalkoztatás aktív oldalának új elemeinek meghatározása során a jogalkotó abból a koronavírus során megtapasztalt tényből indult ki, hogy a korábbi direktívák rugalmatlanok, azok képtelen a hirtelen bekövetkező élethelyzeti változásokra érdemben reagálni. Ezen túlmenő indok volt még, hogy a gazdasági, munkaerőpiaci helyzet jelentős mértékben átalakult az elmúlt évek során, így a korábbi szabályok immár elavultak (Fftv. és Fftv. Vhr. Indokolás).

Mindezzel szemben a passzív eszközrendszer továbbra is a régi köntösében igyekszik helyt állni a munkanélküliek pénzügyi ellentételezése során annak érdekében, hogy élethelyzetük ne romoljon oly hirtelen annak következtében, hogy elveszítették a munkahelyüket. Ezen instrumentumrendszerhez olyannyira nem nyúlt hozzá a jogalkotó, hogy még a koronavírus világjárvány okozta gazdasági, munkaerőpiaci recesszió során sem emelte érdemi szintre az ezen ellátásokból járó pénzösszeg mértékét.

Jogosan merülhet tehát fel a kérdés, hogy a minimálbér és a garantált bérminimum, továbbá az átlagkereset évről évre történő növekedése és az újszerű, atipikus foglalkoztatási jogviszonyok – mint a home office, platform munkavégzés – egyre nagyobb térnyerése miatt nem lenne-e szükséges a passzív foglalkoztatáspolitikai paletta átalakítása, vagy legalább az általuk nyújtott pénzügyi ellentételezések átgondolása?

Ugyanez a helyzet a közszolgálati jog portfóliójának vizsgálata során. Az életpályamodell célja ugyanis az, hogy a közigazgatásba bekerült személyek jó eséllyel ott is maradjanak, és élethosszig tartó elköteleződéssel végezzék munkájukat a köz érdekében (Bokodi – Hazafi – Kun – Petrovics – Szakács: 2014.). Ennek az elköteleződésnek a megerősítésére szolgál az előmeneteli rendszer, illetve az egyes alapilletményen felüli juttatások (Bencsik: 2018/2.). Ezen túl a Kit. Vhr. már érdemi szinten tartalmaz az atipikus munkajogviszonyokra utaló szabályokat az otthoni munkavégzés és a távmunka közszolgálati szabályainak a lefektetésével (Kit. Vhr.). Így egy a kilencvenes évek elejétől hatályban lévő norma által szabályozott munkanélküli,

pénzbeli ellátási rendszer kapcsán jogosan vetődnek fel annak érdemi szintű segítségnyújtását megkérdőjelező érvek.

Tekintettel azonban arra, hogy a jelen tanulmány, valamint ezen részegység célja kifejezetten a közszolgálatot érintő foglalkoztatáspolitikai, illetve ilyen jellegű normák bemutatása, így a passzív eszközrendszer megújításának fentebb részletezett kérdéskörével nem kívánunk foglalkozni, az azzal kapcsolatos irányok más dimenziójú kutatást igényelnek.

### ***A közszolgálati foglalkoztatáspolitikai differenciálódása***

Ahogy a jelen fejezet bevezetése körében már utaltunk rá, a foglalkoztatást elősegítő jog tudományos és jogalkalmazói szinten is több kategorizálást ismer. Ezek közül talán a legismertebb az aktív és a passzív eszközök megkülönböztetése. Azonban – főképp az aktív instrumentumokon belül – ezen típusok további altípusokra bonthatók, annak függvényében, hogy a munkaerőpiac mezsgyéjén milyen formába avatkoznak be a foglalkoztatás elősegítésébe (László: 2013/III.).

Ilyen alkategóriákat különböztet meg például a hazai foglalkoztatást elősegítő joggal foglalkozó szakma az aktív eszközrendszeren belül, hogy keresletélénkítő, kínálatcsökkentő, vagy éppen anyagi, illetve nem anyagi eszközök az aktív instrumentumrendszer adott eszközei (Bíró– Nadas – Prugberger – Rab – Sipka: 2010.).

Egy foglalkoztatott számára talán a legfontosabbak mindezek közül az elsősorban anyagi megoldásokat nyújtó eszközök. A munkajog egyik legvitathatatlabb témája az ellentételezés kérdése. Egy jól megfizetett munkavállaló nem igen játszadozik a munkahelyváltás gondolatával. Különösen igaz ez a közszolgálatra, ahol is az előmeneteli rendszernek köszönhetően egy stabil, biztos és kiszámítható jövedelemmel kecsegtető rendszerbe kerül bele a foglalkoztatott (Szakács: 2013/4., Hazafi – Ludányi: 2019.). Magán az alapilletményen és illetménypótlékokon kívül azonban a közszektor az, ami a leginkább kiterjedt juttatási rendszerrel rendelkezik. Így elsőként a következőkben ezen platformot jellemző, munkaerőmegtartást segítő mechanizmusokat vizsgáljuk és ismertetjük.

Maga a juttatások szabályai törvényi szinten a Kit. XIX. Fejezete között, illetve a Kttv. „Díjazás, illetmény”, valamint az „Egyéb juttatások” alcímei között található. Fontos azonban



kiemelni, hogy ezek pusztán az alapot biztosítják az alapilletményen és illetménypótlékokon felüli ellentételezéseknek, ugyanis a Kit. Vhr. részletesebb normarendszert fektet le rájuk nézve. Ezen utóbbi kormányrendelet az, amely támasza lehet a közszektoron belüli szervezetrendszer jellemző normatív jogszabály, az úgynevezett közszolgálati szabályzat adattartalmának. Ezen utóbbi organizáción belüli norma és a Kit. Vhr. az, amelyből leginkább levezethető a közszolgálati jogviszonyon belül céljuttatások, egyéb bérkiegészítések foglalkoztatáspolitikai jelentősége.

A Kit. bevezetésével a jogalkotó egyértelműen szakított a közigazgatási szervek közötti, addig meglévő, minimális szintű „versengéssel”, ami kifejezetten az egyes juttatások közszolgálati szabályzatokban történő differenciálódásával járt. A 2018. évi jogszabály és a Kit. Vhr. egyértelműen rögzíti, hogy a korábban meghatározó szintű normatív szabályzat csak olyan tartalommal kerülhet elfogadásra, amit az említett jogszabályok engednek és tartalmaznak (Kit. Vhr. 19.§). Így a közszektor még kiszámíthatóbb, egységes juttatási rendszert épített fel, amely könnyebbé teszi ezen közszolgálati foglalkoztatáspolitikai eszközök kategorizálását (Hazafi – Ludányi: 2021.).

#### ***A közszolgálati szervezeten belüli foglalkoztatáspolitikai elsősorban anyagi jellegű eszközei***

A pénzbeli ellentételezések közül a törvény és végrehajtási rendelet által felállított sorrendet követve a következők segítik a munkaerőmegtartást a közszolgálatban. A teljesítményelismerés, motivációs elismerés és álláshelyi elismerés, azon túl, hogy bizonyos pénzbeli juttatás lehetőségével kecsegtet, sőt a motivációs elismerés kapcsán a Kit. Vhr. egyértelműen rögzíti annak anyagi vonzatát, további pozitív hatást gyakorol a kormánytisztviselő munkavégzésére (György – Hazafi: 2018.).

Az anyagi vonzattal járó jutalmazások mindig önbizalomnövelő és munkateljesítmény növelő, úgymond pszichés jellegű hatást is kifejtenek. Így ezen elismerések pénzbeli juttatáson túl motivációs erejüknel fogva is hozzájárulnak a közszolgálat munkaerőmegtartásához.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a Közszolgálati Döntőbizottság jogalkalmazói gyakorlata markáns különbséget tesz az úgynevezett pénzbeli juttatások és illetménykiegészítések között. Ezen különbség pedig leginkább abban ragadható meg, hogy míg az előbbi esetében a munkáltatói mérlegelési jogkör kiemelkedő szerephez jut, addig az utóbbinál a jogszabály

alapján, valamilyen objektív módon meghatározott ellentételezésről van szó (Hazafi – Ludányi: 2021.).

A Kit. érdemi alapon nyújtott juttatásai álláspontunk szerint a klasszikus foglalkoztatáspolitikai aktív instrumentumrendszeren belül leginkább az Fftv. Vhr. 13.§ szerint szabályozott, úgynevezett foglalkoztatást elősegítő szolgáltatások ideje alatt nyújtható pénzbeli juttatáshoz hasonlítható. Ezen esetben ugyanis a szolgáltatást igénybe vevő álláskeresőnek ösztönzésképpen nyújtható anyagi jellegű ellentételezés. Ahogy a közszolgálati rendszerben az felsorolt juttatások a munkaerő motivációját hivatottak előmozdítani, addig az Fftv. Vhr. szerinti juttatás a munkanélküli ellátórendszerből történő minél előbbi, munkaerőpiaci reintegrációt segíti.

A jogszabályi tendencia szerint a következő anyagi jellegű juttatás a kormánytisztviselők cafetéria rendszere (Prugberger – Nadas 2014.). Ezen ellentételezési mechanizmus azonban mérlegelési jogkörrel független, ugyanis mind a Kit. 147.§ szakasza, mind a Kttv. 151.§ szakasza a közszolga jogosultságaként írja elő, ezáltal bizonyos kikényszeríthetőségi mechanizmust is telepített a jogintézmény mögé. A rendszer alapvető sajátossága, hogy az ilyen jellegű javadalmazás nem kifejezetten kézzel fogható pénzben manifesztálódik, hanem kormánytisztviselő választása szerinti három alszámla közül az egyikre történő feltöltéssel és az azzal kapcsolatos gazdálkodás lehetőségével jár. Ebben az esetben tehát bizonyos olyan szolgáltatások – például étkeztetés – úgymond pénzbeli támogatását jelenti, amelyeket a cafetéria rendszer hiányába a közszolga egyebekben is igénybe venne az illetményének a kárára. (Poór – Kovács – Szabó – Szűts – Fata – Beke: 2020/1.) Ebből a szempontból nézve a klasszikus, aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök közül leginkább az Fftv. Vhr.-ben rögzített mobilitás támogatáshoz, valamint bértámogatáshoz hasonlítható. Ezen instrumentum keretében ugyanis olyan pénzbeli juttatást nyújtanak, amelynek hiányában azon költségeket egyébként is meg kellene fizetnie a foglalkoztatónak, illetve álláskeresőnek. Ezen szolgáltatás keretében úgymond költségcsökkentéssel segít a munkaerő megtartásában, illetve a munkaerőpiaci reintegrációban.

A munkaerőmegtartást segítő, elsősorban anyag eszközökön belül a közszolgálati jogviszonyban létezik egy speciális kategória. Ezen alcsoport lényege, hogy a közszolga családját is támogassa a foglalkoztató, így elősegítve a foglalkoztatottja motivációját, erősítve

elkötelezettségét és hivatástudatát. Ezen pénzbeli támogatásokat maga Kit. nem bontja ki részleteibe menően, ugyanis azt a Kit. Vhr. rendelkezéseire, illetve – azzal összhangban – a közszolgálati szabályzatokra bízta (Hazafi – Ludányi: 2021.).

Az anyagi ellentételezéssel járó családi jellegű juttatások közé a következőket lehet a Kit. Vhr. szerint besorolni. A magasabb összegű cafetéria juttatásokból a gyermeket nevelő kormánytisztviselő számára a családalapítási támogatás, az iskolakezdési támogatás, a gyermeknevelési támogatás kerülhet ezen speciális kategóriába, illetve ezen túlmenően az egyéb juttatások cím szerint akár a kormánytisztviselő gyermeke is részesülhet pénzbeli juttatásban (Kit. Vhr.).

Foglalkoztatási szempontból a családalapítás mindig is egy igen érzékeny területnek minősül. Ugyanis a születendő gyermek egyrészt azzal jár, hogy az anya vagy épp apa bizonyos időre kiesik a munkavégzésből, így ezen időszak alatt rá nem számíthat a foglalkoztatója, másrészt a család bővülésével az anyagi terhek is megsokszorozódnak, ezáltal minden pénzbeli jutalmazásnak óriási munkaerőmegtartó funkciója lehet. Továbbá az, hogy a szülő kormánytisztviselő egy időre kiesik a munkavégzésből olyan veszélyekkel is járhat, hogy a visszatérésekor már nem a közszektorban, hanem egyes, gazdasági munkajog szerint besorolandó munkáltatónál helyezkedik el, mivel ott családi szempontból kielégítőbb feltételeket lát, mint a közszektorban. Azt azért tegyük, hogy a versenyszektoron belüli munkáltatók igen kis aránya rendelkezik ilyen szintű szociális háttérintézményekkel, mint a közszféra munkajoga.

A Kit. és a Kit Vhr. ilyen speciális jellegű szabályai a klasszikus foglalkoztatáspolitikán belüli jogintézménnyel igen nehezen összehasonlíthatóak, így leginkább a szociális ellátásokról szóló jogszabály egyes családi jellegű támogatásaival, illetve a családtámogatási ellátások bizonyos szegmenseivel állíthatók párhuzamba.

A jogszabályi tendencián tovább haladva, a klasszikus pénzbeli ellentételezések között felfedezhető egy, a klasszikus foglalkoztatáspolitikában szereplő költségtérítés jogintézményhez (Flt. 32-33.§) igencsak hasonló jellegű lehetőség, mégpedig a munkába járáshoz kapcsolódó juttatások. Ezen belül bérlet, utazási költségtérítés, illetve gépjármű költségeinek a megtérítése igényelhető a kormánytisztviselő részéről. A jogalkotói indok

nyilvánvalóan a munkahely és lakóhely között távolság leküzdéséhez szükséges terhek kompenzációjára irányul csakúgy mint az álláskereső állami foglalkoztatási szervhez történő eljutása kapcsán. Az Ft.-ben szabályozott költségterítésen túl azonban szintén rokonvonásokat mutat a közszolgálat eme munkaerő megtartást segítő instrumentuma az Fftv. Vhr. 38.§ (2) bekezdése szerinti mobilitás támogatáson belüli utazási támogatással, mely utóbbi jogpolitikai indoka a munkaerő mobilizációjában fejezhető ki (Fftv. Vhr. Indokolás).

Az előbbieken általánosságban áttekintett közszolgálati juttatások jól körvonalazzák azt, hogy a közszféra milyen foglalkoztatási előnyökkel és viszonylag széles körű szociális jellegű támogatásokkal rendelkezik a versenyszektor munkajogához képest (Hazafi – Ludányi: 2021.). Természetesen az általunk általánosságban érintett ellentételezéseken túl számos egyéb munkahelymegtartó funkcióval rendelkezik a közszféra foglalkoztatási joga, azonban a területi korlátok miatt az előbbieket és utóbbiak részletes, foglalkoztatáspolitikai szempontú elemzése további kutatásokat kíván.

#### ***A közszolgálat klasszikus szociális arculata***

Jelen alcím keretei között a Kit. Vhr. egy igencsak újszerűnek minősíthető, a közszolgálat egyediségét rendkívüli módon kifejező jogszabályi fejezettel foglalkozunk, igaz, pusztán áttekintés szintjén. Ezen utóbbinak indoka egyrészt a területi korlátok szűkösségében, másrészt a jogintézmény nóvumában fejezhető ki, ugyanis ezen fejezet vizsgálata önmagában egy külön publikációnak is az alapja lehet.

Ezen új jogintézményt a Kit. Vhr.-ben krízistámogatás név alatt került szabályozásra. Álláspontunk szerint kvázi posztumusz támogatásnak is minősülhet, melynek célja a kormánytisztviselő életében bekövetkezett súlyos mértékű károk, események enyhítése. Ilyen súlyos esetnek minősíti a rendelet a tartós jövedelemkiesést, a haláleseményt, érintettől függetlenül legyen az akár a kormánytisztviselő, vagy annak élettársa/házastársa/családtagja. Fontos körülmény tehát, hogy nem pusztán a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló, hanem annak közvetlen családtagja is részesülhet ilyen típusú támogatásban, mondjuk a kormánytisztviselő tartós kórházi ápolása, vagy nyugalmazott kormánytisztviselő halála esetén. Mértéke 600.000 forint és 1.200.000 forint közötti összegre tehető, annak visszatérítésére nyitva álló időtartamtól függően. Ugyanis ezen pénzbeli támogatás visszatérítési kötelezettséggel jár, amely indoka jól levezethető a jogintézmény céljából, ugyanis pusztán az

adott élethelyzeten való túllendülés a cél, nem pedig bármiféle ösztönző, motivációs körülmény vagy éppen elért teljesítmény jutalmazása. A visszatérítés azonban kamatmentes és többször is kérelmezhető, feltéve, hogy a korábban kifolyósított támogatás már visszatérítésre került a foglalkoztató részére (Hazafi – Ludányi: 2021.).

Igaz, hogy a Kit. Vhr. újszerű jogintézménye nem kizárólag foglalkoztatáspolitikai célokat hivatott megtestesíteni, hanem több szociális jellegű indíték is felfedezhető a szabályozásban, azonban álláspontunk szerint egyedisége miatt érdemes volt legalább röviden prezentálni a szabályozást. Összehasonlítva a szociális jog több területén fellelhető normával, leginkább a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szoc. tv.) által felsorakoztatott ellátásokkal mutat leginkább rokonvonásokat.

### ***A közszolgálati foglalkoztatáspolitikai nem anyagi jellegű eszközei***

Az előzőekben leginkább az úgynevezett pénzbeli, anyagi jellegű juttatást tartalmazó szabályokat tekintettük át a közszolgálati szférát jellemző egyes jogszabályokban. Mindezek mellett azonban további munkaerő megtartást segítő funkciók léteznek a klasszikus közszolgálati jogon belül.

Ilyennek minősülnek a lakhatási célú támogatások, amelyet egyrészt maga a Kit. is konkrétan nevesít, másrészt a végrehajtási rendelet is érdemi szinten bontja szálaira a részletszabályait. Mindamellelt, hogy ezen támogatások egy része leginkább nem anyagi jellegű, hanem úgymond természetben nyújtott juttatás, mint például a garzonelhelyezés vagy szolgálati lakás biztosítása, azonban ezeken túl létezik egy pénzbeli oldala is. Ezen utóbbi anyagi ellentételezés keretei között kamatmentes kölcsön biztosítható például lakásvásárlásra, lakásépítésre (Hazafi – Ludányi: 2021.).

Ezen munkaerőmegtartó eszköz az Fftv. Vhr. 38.§ (3) bekezdése szerinti mobilitás támogatáson belül igényelhető lakhatási támogatással állítható párhuzamba. A jogpolitikai indok a közszférán belül nyilvánvalóan a kormánytisztviselő megbecsülése és munkaerőként történő minél hosszabb távú megtartása, illetve a munkavállalás közszférán belüli megkönnyítése. Hasonló jogalkotói gondolatok mentén került megalkotásra az Fftv. Vhr.-ben lefektetett szabályozás, ugyanis ebben az esetben is a legfőbb cél a munkavállalás megkönnyítése, a munkaerő mobilizációja.

Az aktív eszközök korábbi, Ft.-ben fellelhető szabályai között igencsak nagy népszerűségnek örvendett a képzések támogatása. A nem anyagi jellegű foglalkoztatáspolitikai eszközök közül talán ez az, ami a legközismertebb a szociális joggal foglalkozók körében (Bíró– Nádas – Prugberger – Rab – Sipka: 2010.). A foglalkoztatást elősegítő jog megváltozott környezetében azonban szintén fellelhető a jogintézmény jogutódja, munkaerőpiaci alkalmazkodás támogatása név alatt. A közszféra is tartalmaz a képzési támogatásokkal rokonvonásokat mutató szabályokat. Ez pedig nem más, mint a tanulmányi jellegű támogatások, amelyek közé tartozik például az ösztöndíj vagy a továbbképzési támogatás. A jogalkotói indok a három számba vett jogintézmény kapcsán pedig szintén egyértelmű: a jó minőségű és szakképzett munkaerő folyamatos biztosítása, legyen az akár klasszikus foglalkoztatáspolitikai eszköz, akár a szervezeten belül megvalósuló nem anyagi jellegű támogatás.

## **V. Problémák és megoldások a közszféra versenyképességének növelésére**

### **Kiindulási alapok – munkaidő szabályozása**

Célunk ekörben egy olyan javaslatcsomag kidolgozása, amely a közszférát versenyképessé teszi a versenyszférával a munkavállalók számára. Ennek útjaként a versenyszféra aktuálisan legnépszerűbb probléma megoldási koncepcióját a home office-t igyekszünk a közszféra működési környezetében adaptálni. Nem könnyű feladat, hiszen egy olyan világban élünk, ahol az élő munkaerő jelentősége hihetetlen mértékben felértékelődik, ahol rendkívül nehéz a magasan képzett, fejlődésre vágyó fiatal munkaerők tömegeinek figyelmét megragadni – erre ma már önmagában a jó vagy kiemelt fizetés sem elegendő, szükséges az önmegvalósítás, önfejlesztés lehetőségének biztosítása, aminek egy jó karrierlehetőség immáron mindössze egyik oldala, a másik oldalt képezi a szabadság-faktor növelése, az alkotási, szervezési lehetőség biztosítása is.

Kulcskérdés a munkaidő szabályozása, hiszen a munkaidő az egyik legfontosabb elem a munka- vagy közszolgálati jogviszony tartalmi meghatározásánál hiszen egyaránt fontos, hogy

- mit kell csinálni,
- mennyiért és
- mikor?

Vizsgálódásunk során áttekintjük a két szféra sajátosságait, összevetjük jogszabályi szabályozásukat, különös figyelmet fordítunk napjaink kiemelkedő jelentőségű, egyszerre megoldást és jogalkotói feladatot jelentő megoldásaira - home office és távmunka – és végül gondolatébresztőként megoldási javaslatokkal élünk a közszféra versenyképességének erősítése céljából.

A két szféra vonzereje közti különbséget semmiképpen sem a munkaidő fogalmának konkrét jogi szabályozásában találjuk meg, hiszen csaknem egyformán fogalmazzuk: Az Mt. szerint „munkaidő: a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő, valamint a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység tartama” (Mt. 86. § (1)), ugyanakkor a Kttv. így fogalmaz: „munkaidő: a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő, valamint a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység időtartama” (Kttv. 6. § (23))

Mindkét törvény jelentős hangsúlyt fektet a munkaidő meghatározására, illetve elengedhetetlenül szükségesnek látja, hogy már a jogviszony kezdetén meg legyen konkrétan határozva, hogy mennyi a munkaidő, illetve hogy ezen munkában töltött időért milyen és mennyi ellenszolgáltatás jár a munkavállalónak (közszolgálati tisztviselőnek). Továbbá a szabályozási területek részletszabályai között sem találunk szignifikáns eltéréseket.

Említést érdemel még a 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, amely a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenő idejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szól, azonban a versenyszféra szabályozásától igazán eltérő egyetlen eleme az igazgatási szünet jogintézményének alkalmazása, ami azonban semmiképpen sem teheti érdemben „barátságatlanabbá” a munkavállalók előtt a közszféra jogi szabályozását, hiszen éppen a legkedveltebb időszakokat helyezi előtérbe az éves szabadságolási terv elkészítése során. (30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 13. §)

A különbség forrása így csak az lehet, hogy az Mt., s így a munkavállalók is a versenyszféra tekintetéből vizsgálандók, még a Kttv. és annak fényében a közszolgálati tisztviselők a közszféra oldalán helyezkednek el. Ez viszont már jelentős jogpolitikai különbségeket keletkeztet, amelyek azt eredményezhetik, hogy a megközelítőleg azonos jogforrási

szabályozás mégis releváns különbségekkel bír az alkalmazásuk során. A lehetséges különbségek közül a valószínűleg szignifikáns relevanciával bíró eltéréseket a következőkben áttekintő jelleggel vesszük górcső alá.

Vessünk pillantást a közszféra oldalára, vizsgálódásunk tárgyát pedig képezze a rugalmasság, az önálló döntéshozatal és a motivációs lehetőségek kérdése.

## **1. A közszféra és a rugalmasság, önálló döntéshozatal**

„Az EU tagállamaiban a rugalmas munkaidő beosztás felé történő elmozdulás figyelhető meg. A holland közigazgatásban alkalmazzák a legnagyobb rugalmasságot, itt vezették be elsőként a 36 órás munkahetet 1996-ban. A köztisztviselők a heti munkaidő beosztás többféle módja közül választhatnak:

- hetente négyszer napi kilenc óra
- hetente ötször napi nyolc óra (négy óra szabadidő bármikor igénybe vehető)
- váltogatva heti negyven óra öt napra, illetve heti harminckét óra négy napra elosztva.

A rugalmasság másik gyakori formája a részmunkaidős foglalkoztatás, amely többféle szempontból vizsgálható: munkaszervezés, foglalkoztatás, életminőség, szociális védelem, díjazás, nők munkaerő-piacra jutása... Az európai fejlődés abba az irányba megy, hogy a köztisztviselő szabadon választhatja a részmunkaidős foglalkoztatást, anélkül, hogy meg kellene neki azt indokolnia.” (Hazafi (PhD értekezés), 330.)

Hazafi Zoltán szavai sajnos a hazai gyakorlatra nem vetíthetők át. A közszféra lényében elutasítja a rugalmasságot a munkaidő terén, hiszen az általános felfogás szerint a közszféra a köz érdekében létezik, a közszoigálati tisztviselőket más néven közszoigáknak is nevezik. A közszoigá pedig *horribile dictu* a köz kívánalmainak kiszoigálását kell, hogy kívánja teljesíteni, így látszólag evidens módon nem engedhető meg a rugalmasság.

Így a közszoigálati tisztviselő nem teheti meg, hogy saját magának osztja be az idejét, szűk körben dönti el a feladatok sorrendjét, illetve azok végrehajtását. Elképzelhetetlen az is, hogy egy ügyfélfogadásra beosztott közszoigálati tisztviselő az elé befáradó ügyféllel közölje, hogy



jelenleg nincs kapacitása elvégezni a munkát, avagy, hogy közölje az ügyféllel, hogy nem kívánja egyáltalán elvégezni az adott feladatot, akár egyéni, individuális szempontok miatt.

Egy egyszerű, triviális példán keresztül szemléltetve az előbbieken leírtakat: az ügyfél a kormányhivatalba befárad 5 perccel a közzolgálati tisztviselő munkaidejének lejárta előtt, hogy szeretne új személyi igazolványt csináltatni magának. A kormányhivatalban ülő közzolgálati tisztviselő számára nem is szimpatikus az adott ügyfél, illetve a munkaideje is a vége felé közelít, mégse mondhatja az ügyfélnek, hogy menjen máshova, mert neki nincs kedve, illetve ideje megcsinálni.

Az ügyfél az említett „köz” egyik képviselője, így igényét a jogszabályi keretek között ki kell elégítenie a közzolgálati tisztviselőnek. Amint Lőrincz Lajos megállapítja: „A közigazgatás legtöbb ember számára – egyáltalán nem alaptalanul – maga az állam vagy a kiváltképpeni állam.” (Lőrincz 2010., 13.)

A közzolgálati tisztviselő csak akkor mondhat nemet egy feladat elvégzésére, amennyiben arra neki nincs hatásköre, illetékessége, felsőbb utasítást kapott ennek megtagadására, illetve természetesen, ha jogszabályba ütköző tevékenység lenne – ezekben az esetben viszont így is kell tennie, választási lehetősége nincs.

A közzolgálati tisztviselő munkaidején belül sem tudja saját munkáját rugalmasan beosztani, nem tudja a feladatait átcsoportosítani, amely sokszor kihasználatlan időhöz vezethet, hiszen, ha például a közzolgálati tisztviselő ügyfélfogadásra van aznap beosztva, de egy árva ügyfél sem jön, neki akkor is ott kell ülni az ablakban és várnia, ahelyett, hogy azt az időt érdemi munkával töltené ki.

A közzolgálati tisztviselő hiába tölt egy nap egy órával többet munkahelyén, azt lecsúsztatni nem tudja, így hiába rendszeres nála a munkában töltött plusz idő, nem tudja azt összegyűjteni, és egy másik napon például azzal az egy órával hamarabb hazamenni, vagy magánügyeit intézni, hiszen munkaideje kötött, nincs benne az egyéni mérlegelés és rugalmasság szikrája sem.

Az az anyagi juttatások kérdése, hogy természetesen a túlmunkát a munkáltatónak ki kell fizetnie a közszolgálati tisztviselő részére, de ez a szabadság-faktor értékelésén nem változtat.

A közszolgálati tisztviselő önálló döntésekkel rendkívül behatároltan rendelkezik, csak a jogszabályok és az utasítások keretei között járhat el.

Nem dönthet úgy munkája során, hogy mérlegel az ügyfelek között vagy hogy egyik ügyet fontosabbnak tartja a másiknál, így a másikat elhanyagolva arra fekteti a hangsúlyt.

A jogszabálytól evidens módon nem térhet el, de a jogszabályi kereteken belül is csekély mértékűek az önálló döntési lehetőségei.

Nincs önálló döntési jogköre a munkaideje tekintetében sem.

A közszolgálati tisztviselőket kinevezik, mely kinevezést elfogadják, majd esküvel szentesítik hivatalukat. Ez a procedúra is azt mutatja számunka, hogy ezen feladatok körében a munkaviszonyt is meghaladóan fontos a bizalom és a hűség elve. Ezen elvek pedig megkövetelik maguknak a megkérdőjelezhetetlenséget, ami pedig, de facto jelenti az önálló döntések hiányát, hiszen a jogszabály, és a felsőbb szerv „szava” az alfa és az omega, így a munkaidő beosztása során is ez az álláspont.

### ***Motivációs lehetőségek a közszférában***

A közszférában lehetőség van egy úgynevezett karrierpályára, amely egy egész életen át tartó előmenetellel rendelkező karriert, illetve életutat biztosít a közszolgálati tisztviselőknek.

Ennek az intézménynek a létjogosultsága abban nyilvánul meg, hogy – ahogy már fentebb is említettem –abszolút és kizárólagos lojalitást kíván meg magának a közszféra, így ennek megfelelően honoráriumként felkínál egy egész életre biztosított karriert.

Ez alapvetően pozitív üzenetű a munkaerőpiacon, s valóban vonzó lehet, azonban hosszú évek munkájával lehet előrébb kerülni a besorolásban, illetve ez az anyagi előnyökön túlmenően kevésbé jelenti, hogy relevánsan több rugalmas szabadidőt, vagy akár önmegvalósítási szabadságot (az említett döntési szabadság saját maga, illetve társai, beosztottai aspektusában) jelentene közszolgánk számára. A munkahelyi vezető sem tud rugalmasságot tanúsítani, nem

tud ezzel motiválni. Ez egyrészt a munkavállalók oldaláról eredményez elégedetlenséget, másrészt a munkáltató sem feltétlen érzi, hogy lenne a kezében olyan eszköz, ami fel tudná oldani a közigazgatás robotikus voltát, hiszen a szinte programozott gépezetekre nem tud kellő motiváló „gépolajat” önteni.

A XXI. századi embert három dolog tudja igazán motiválni:

- Az első a nagyobb anyagi juttatás.
- A második a nagyobb megbecsülés, szakmai tekintély kialakulása, hogy érezze, hogy szükség van rá és a munkájára.
- A harmadik és talán jelen korunk legnagyobb motivációs ereje pedig a több szabadidő, nagyobb szabadságérzet.

Ezeket a pontokat akár motivációs központoknak is tekinthetjük, hiszen ezek körül sűrűsödnek a különböző motivációs lehetőségek. A harmadik pontot kell kiemelnünk, hiszen az első és a második pontban említett motivációs erő nem újkeletű, inkább kifejezetten tradicionális.

Linder Viktória a közszféra humán erőforrás megszerzését szolgáló eszközeiként az úgynevezett HR-praktikákat említi, s első helyen sorolja fel az alábbiakat: „rugalmas foglalkoztatás (például távmunka, home office, rész-, megosztott munkaidő)” (Linder 2020., 58.), s csak ezt követően említi meg a másik két motivációs központba tartozó motivációs lehetőségeket, ami szintén igazolja azok rendkívüli jelentőségét.

A XXI. századi embertípusnak – főként gondolva az X és Y, majd az azt követő generációkra – kifejezetten fontos a több szabadidő és a nagyobb szabadságérzet.

A közszoigálati pálya választásának és megtartásának legnagyobb akadályá éppen ennek a motivációs elemnek a teljes hiánya hazai gyakorlatunkban. Valószínűsíthető, hogy egy újkeletű és szabadságfaktor orientált rendszerrel és azon alapuló munkaidőbeosztással motiváltabbak lennének a közszférában dolgozók. Erős példaként fontos megemlítenünk a szabadság kiadásának kérdését a Kttv. szabályozásában.

A Kttv. 103. §-a rendelkezik elsődlegesen a szabadság kiadásáról, ezen belül az (1) bekezdés az éves szabadság kiadásának módját kívánja szabályozni, amely értelmében a

kormánytisztviselők esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója az igény felmérése után a tárgyévben február végéig köteles az éves szabadságolási tervet elkészíteni, és erről köteles a kormánytisztviselőket tájékoztatni. Majd ezt követően a (2) bekezdés alapján az éves tervnek megfelelően a szabadságolásról szintén a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt. Itt említem meg ismételt, hogy a rugalmasság és az önálló döntések lehetőségének hiánya ezen a területen is felüti a fejét, és ez is ékes példája, hogy a közszférában nem engedhető meg – a magánszférával ellentétben – az a fajta rugalmasság, hogy meghatározott idővel hamarabb ugyan, de ha kéri a munkavállaló, akkor a munkáltató kiadja egyéni mérlegelése alapján a szabadságát.

Természetes, hogy a közszféra az ügyfelek sokasága és a közérdek sürgető mivolta miatt sem tudja megengedni magának azt a mértékű rugalmasságot, mint a versenyszféra, hiszen az ügyfelek nem maradhatnak legrosszabb esetben akár ügyintézés nélkül.

Ide kapcsolható az is, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának sincs joga a munkaidőt, a szabadság kérdését és egyéb lényegi elemeket egyéni mérlegelése alapján szabályozni, illetve alkalmanként formálni. A közérdek megkívánja magának az állandó elérhetőséget és az ügyek megbízható, gyors és hatékony intézését. Némi rugalmassággal ugyanakkor motiváltabb ügyintézőket kaphatnánk, amivel a hatékonyságot is jelentősen tudnánk fokozni.

Linder Viktória idézett művében megemlíti, hogy „a közigazgatás létszámgondjai a fejlett nyugati világot 2020 telén elért világjárvány következtében jelentősen átrendeződnek” (Linder 2020., 57.), ez azonban csak időleges megoldást jelenthet, hosszú távon pedig motiváció és potenciális lehetőségek nélkül, akár csak a nagy Római Birodalom, a közszféra is bukásra van ítélve.

## **2. A versenyszféra és a rugalmasság**

A versenyszféra lényegesen megengedőbb, a felek akaratán, kialakuló konszenzusán alapul a karrier alakulása – a közszoigálattal ellentétben itt nincs meghatározott, jogszabályba foglalt előmeneteli és bérezési szisztéma.

Nincs garantált életpálya, de „minden katona a tarsolyában hordja a marsallbotot”, s mint ahogy Napóleon hadseregében is valóban korlátlanok voltak a hősiességükkel kitűnő katonák

lehetőségei, ugyanúgy egy jó tulajdonos esetén bárkiből lehet ügyvezető vagy akár vezérigazgató.

A versenyszférában elengedhetetlen a rugalmasság a munkaidő tekintetében, hiszen egy versenypiacról beszélünk, melyben a munkavállalók könnyűszerrel tovább állhatnak, ha nem megfelelő körülményeket biztosít számukra az adott munkahely.

A versenyszférában lehetőség van például a munkaidő csúsztatására, amely motiválja a munkavállalót, hogy produktívan dolgozzon, hiszen elképzelhető, hogyha hamarabb, de természetesen megfelelő szakértelemmel elvégzi a rábízott feladatot akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója hamarabb elengedi, így ilyen módon a munkavállalók közvetlenül motiválhatóak is.

A versenyszférában lehetőség van a kötetlen munkaidőre, ami segíti, hogy a munkavállaló saját magának ossza be az idejét és munkáján belül is – természetesen a munkáltatója érdekeit maximálisan képviselve – csoportosítsa a munkáját, valamint, hogy csak olyan munkát végezzen el, ami a munkáltatója érdekeit képviseli.

A karrierpálya a versenyszférában is jelentőséggel bír, ám más aspektusból. Hiszen a versenyszférában a ranglétrán egyre feljebb haladva több szabadidő és több döntési jogkör illetheti meg a munkavállalót, valamint lehetőség adódik arra is, hogy a munkáltató egyéni döntése alapján kinevez egy kvázi „kiszűnököt”, aki a munkáltató helyett, illetve mellett is rendelkezik döntési és mérlegelési jogkörökkel. Ez nagyban elősegíti a rugalmasságot, hiszen nem feltétlen vagyunk olyan sztrikt módon kötve.

A versenyszférában nem elképzelhetetlen, hogy a munkáltatónk kivételes és szükséges esetben elenged minket munkaidőben a saját, magánjellelű ügyeink intézésére, amennyiben természetesen a munkát ugyanúgy elvégezzük – a win-win pozíció jobban tud érvényesülni.

### ***A magánszféra és a motiváció***

A magánszférában jelentősen nagyobb és több motivációs lehetőség fedezhető fel, mint a közsférában, hiszen ezen motivációs lehetőségeket a munkáltató határozza meg, illetve a munkavállalói igény formálja.

A munkáltató célja a munkavállalók megtartása, illetve a tehetséges és minél értékesebb munkavállalóknak a vonzáskörzetébe vonása. Ezen cél érdekében pedig olyan munkakörnyezetet kell kialakítani a munkáltatónak, amiben a munkavállalók szívesen tartózkodnak, és ez alatt nemcsak a megfelelő infrastruktúrát vagy a vidám, fiatalos ebédlőt értjük, hanem igen nagy jelentőséggel bír a bezártságot, „rabszolgalétet” sugalló munkahely vagy a szabad élet realitását adó közeg is.

Igen fontos és nagy relevanciával bír ismét a munkaidő aspektusa. A munkáltató motiválni tudja a munkavállalóját azzal, hogyha több bért, több elismerést, valamint, ahogy azt már említettük, több szabadságot – itt sem az Mt. szerint értendő szabadság szóra kell gondolni, hanem a fentebb említett döntési szabadságra –, illetve szabadidőt biztosít számára.

### **3. Speciális jellemzők és visszasságok a közszférában és a versenyszférában**

#### ***A közszféra helyzete***

A közszféra felett, mint politikai változó felett erős jelentőséggel bír a politikai kontroll. Ez természetesen sok esetben nem probléma, azonban gondolnunk kell itt arra is, hogy sokszor a valóságban szakmai munka felett is Damoklész kardjaként lebeg a politikai kontroll súlya.

A közszféra egyik oldalról akarva-akaratlan ki kell, hogy szolgálja a politikát és a mindenkori politikai hatalom kívánalmait, másik oldalról viszont egy ellenzéki képviselő számára azért lehet botrányos egy hivatal működése, mert a kormányon kíván ezzel ütni egy jókorát.

Az értékes, bárhol elboldoguló munkaerő számára nem feltétlenül biztosítható bármilyen olyan feltétel, ami ezt a helyzetet tolerálhatóvá teszi.

#### ***A versenyszféra helyzete***

A versenyszféra nem függ olyan mértékben a mindenkori politikai hatalomtól, legalábbis ez a munkavállaló számára általában nem olyan hűsbavágón érzékelhető függés. Az állam működése megteremti a politikai függést az élet szinte minden területén, de csekélyebb mértékben, mint a közszférában, hiszen a versenyszféra, ahogy a magánérdeket nyilvánítja elsődleges fontosságúvá, és saját, individuális érdekeit kívánja kiszolgálni, ami természetesen számtalan esetben egyezik akár a köz érdekével is.

A versenyszférában elhelyezkedőknek nem kell közvetlenül kiszolgáltatni a politikát, a társadalmi érdeket is csak annyiban, amennyiben az szükséges a piacon való fennmaradáshoz és az azon való előre jutáshoz – bár a társadalmi érdek figyelembevétele egyre inkább elvárás, gondoljunk a fenntarthatóságra, a környezet- vagy klímavédelemre. A versenyszféra fő színtere a piacgazdaság, így az itt dolgozóknak a piac kívánalmait kell érdemben kiszolgáltatniuk a fennmaradásuk érdekében.

## **VI. A home office és a távmunka szabályozási háttere a magyar jogban**

A távmunka és a home office, avagy magyarosított nevén otthoni munkavégzés normarendszerének áttekintése mellőzhetetlen feladat. Ha a klasszikus munkaviszonyok területét nézzük, első ránézésre észlelhető, hogy amíg a távmunka a nemzetközi és hazai normarendszerben is egyaránt megtalálható, addig a home office munkavégzést látszólag semmi nem szabályozza. A tudományos irodalom középpontjában éppen ebből a párhuzamosságból eredő következtetések szoktak az elsők lenni, melynek alapjául a két jogintézmény látszólagos azonossága áll. (lásd: Pál 2018/2., 56-59.; Bankó 2019., 17-29.; Herdon – Rab 10/3., 59-82.; Sipka 2020., 118-129.; Kun 2021., 191-215.)

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy amíg a klasszikus Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyokkal összefüggésben felmerülő otthoni munkavégzés kapcsán nagy a bizonytalanság, addig a szűk értelemben vett közszolgálat legnagyobb részében a távmunka és az otthoni munkavégzés is normatív szabályozás részét képezi.

### **1. A jogforrás, ami mindenhol irányadó: A távmunkáról szóló európai keretmegállapodás**

Bár említésre került az, hogy az otthoni munkavégzés szabályozása terén nagy az eltérés a gazdasági munkaviszony és a közszolgálat között – tekintettel arra, hogy az Mt. azt nem nevesíti –, ki kell emelni, hogy a távmunka esetében ez teljesen máshogy alakult.

A távmunka szabályozásának áttekintése során két – egy európai és egy nemzeti – szintet szükséges egymástól megkülönböztetni. Európai szint alatt a 2002-ben aláírt távmunkáról szóló európai keretmegállapodás értendő, amely egy Európa-szintű szociális párbeszéd

eredményeként született. Ez bár látszólag marginális jelentőségű, azonban a valóságban komoly relevanciával bír, ugyanis a szociális párbeszéd folytán született megállapodás nem egy, a klasszikus értelemben vett Európai Unió jogforrás. (Barnard 2012., 450.)

E norma az ETUC, az UNICE/ UEAPME és a CEE ún. „autonóm” megállapodásaként jött létre, amelynek nemzeti szinten történő hatályosulása a szociális partnerek eszközeivel történik. (Bankó 2016/2., 52.) Amíg egyes országokban valóban a szociális partnerek által működtetett eszközök révén került be a távmunka szabályozása a nemzeti jogba, addig hazánk a törvényi – ezen belül pedig az Mt.-ben és más törvényeken történő – szabályozás mellett foglalt állást. A jogalkotás jellegéből következik – hiszen ez nem egy kötelező erővel bíró uniós jogforrás -, hogy azáltal, hogy az tagállamok vállalták ennek a végrehajtását – köztük Magyarország is -, nincs olyan kikényszeríthető kötelezettségük, hogy ezt teljes egészében a keretmegállapodásnak megfelelően tegyék. A távmunka ezen európai szintű szabályozása így viszont nem bír a rendes uniós jogalkotás keretében született jogforrásokéhoz hasonló kötelező erővel. (Gyulavári 2017/2., 143.) Mindezekre tekintettel talán a helyes megfogalmazás az, hogy tagállami szint feletti szabályozás helyett célszerűbb a tagállam melletti szabályozásként idézni ezt a jogforrást.

Mivel a keretmegállapodás a szó szoros értelmében nem kötelező erejű, így arra érdemben jogot alapítani igen nehéz volna. Mindemelett hangsúlyozandó, hogy az esetleges félreérthető tagállami átültetések esetén mindenképpen értelemezési segítségként vehető igénybe a jogalkalmazó által.

Közvetlen hatály hiányában így álláspontunk szerint elegendő kiemelni a keretmegállapodás néhány fontos rendelkezését:

- A távmunka keretmegállapodás értelmében ez egy „olyan munkaszervezési és/vagy munkavégzési forma, mely a számítástechnikát egy munkaviszony keretei között veszi igénybe, illetve ahol a munkát, mely a munkaadó telephelyén is végezhető lenne, rendszeresen attól távol végzik”.
- E fogalmon túlmenően a keretmegállapodás a távmunka önkéntességét hangsúlyozza, amely értelmében a távmunkában történő foglalkoztatásnak a felek megállapodása esetén van helye és a megállapodáshoz szükséges jognyilatkozat munkavállaló általi megtagadása nem érintheti az adott személy munkavállalói státuszát. Mindezen felül a



keretmegállapodás tartalmaz még különböző rendelkezéseket arra nézve, hogy a távmunkát végző személy a többi klasszikus munkavégzési formában foglalkoztatottal azonos védelemben részesüljön, illetve, a munkavégzési forma sajátossága miatt erre tekintettel indokolt és szükséges eltérő bánásmódban részesüljön.

- A fentiekből látható, hogy a távmunka fogalma a keretmegállapodás fogalomhasználata értelmében elég összetett, több konjunktív feltételt tartalmaz, így kevésbé mondható rugalmasnak. A későbbiekben látható lesz, hogy a magyar távmunkafogalom is lényegében megegyezik a keretmegállapodás szerinti fogalommal.
- Megjegyzendő, hogy az egyébként közel évtizedes múltat maga mögött tudó távmunkafogalom a rugalmatlansága miatt véleményünk szerinti megreformálásra szorul, amely során nem lehet mellőzni az elmúlt évek – különösen a pandémia miatt – felhalmozódott munkaerőpiaci igényeinek a kielégítését.

## **2. A távmunka szabályozásának megjelenése a közszolgálati jogviszonyokban**

A klasszikus értelemben vett munkaviszonyon túlmenően léteznek közszolgálati „munkaviszonyok”, amelyekre legtöbbször munkaviszony-jellegű jogviszonyként utalnak. A közszolgálati foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályaink közül négyet emelünk ki és hármat vonunk vizsgálat alá e helyütt. A tág értelemben vett közszolgálat kapcsán a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvényt (továbbiakban: Kjt.) említendő, melynek háttérjogszabálya az Mt., így távmunka kapcsán eltérő rendelkezés hiányában „osztja annak jogi sorsát”. Ezen túlmenően a szűk értelemben vett közszolgálatban megjelenik a távmunka a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.), a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (továbbiakban: Küt.) és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.) rendelkezései között.

## **3. Távmunkára vonatkozó rendelkezések a Kttv.-ben**

A Kttv.-ben szereplő távmunkára vonatkozó rendelkezéseket igen egyszerű ismertetni, ugyanis maga a Kttv. a szó szoros értelmében nem taglalja a távmunka szabályait. Ugyanakkor a törvény 259. § (1) bekezdés 10. b) pontja felhatalmazza a Kormányt arra, hogy megállapítsa a távmunkára vonatkozó részletes szabályokat. A Kormány az előbbi törvényi felhatalmazással

a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet keretében él. A kormányrendelet személyi hatálya a távmunkára a Kttv. 1. és 2. §-ában meghatározott közigazgatási szervekre és az ott foglalkoztatott közszolgálati tisztviselőre terjed ki. A kormányrendelet a távmunkára részletes szabályokat a 11-12. §-ban állapítja meg.

A kormányrendelet 11. § (1) bekezdése értelmében a távmunkavégzés a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen rendszeresen folytatott olyan tevékenység, amelyet információtechnológiai vagy számítástechnikai eszközzel (együtt: számítástechnikai eszköz) végeznek, és eredményét elektronikusan továbbítják. Elsők között hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó a távmunka fogalmát az Mt. szerinti távmunka fogalommal egyezően határozta meg, így az is elmondható, hogy ez a fogalom lényegében megfelel a távmunka keretmegállapodás szerinti definíciónak. Fontos, hogy az elkülönült hely lehet a köztisztviselő otthona, de lehet más olyan hely is (például kávézó vagy közösségi iroda), amely alkalmas arra, hogy a köztisztviselő a jogviszonyból származó kötelezettségeit megfelelően teljesítse. A rendszeresség kapcsán megoszlanak a szakirodalmi álláspontok abban a tekintetben, hogy az előre eltervezettséget vagy pedig a munkaidő meghatározott részét kell-e érteni alatta. Szerencsés módon, mivel a fogalom megegyezik az Mt.-ben meghatározottakkal, így segítségül hívható a munkaviszonyokra vonatkozó irodalom és ítélkezési gyakorlat. Sajnálatos módon egyelőre rendkívül kevés a távmunkával kapcsolatos bírói joggyakorlat, még kevesebb az, ahol a bíróságnak lehetősége volt a rendszeresség fogalmát értelmezni. Egy elsőfokú ítélet (Veszprémi Munkaügyi Bíróság M.187/2008/14.) hangsúlyozza, hogy „távmunkás az, aki munkajogviszonyban áll oly módon, hogy munkaidejének legalább 50 %-át a munkáltató fő telephelyétől távol tölti, és munkájához számítógépet és telekommunikációs kapcsolatot használ”. Az elsőfokú bíróság döntését a fellebbezés folytán eljáró másodfokú bíróság jogerős ítéletével helyben hagyta, majd ugyanígy tett a Legfelsőbb Bíróság is a felülvizsgálati eljárásban. (Legfelsőbb Bíróság Mfv. 10.933/2009/4.) A szakirodalom kapcsán kiemelendő Román László megközelítése, amely szerint „a munkanapok egymásutánjára vonatkoztatott, vagyis egy ismétlődő, szabályosságot jelentő, általában munkanap kihagyást nem engedő teljesítési követelmény” hívjuk rendszerességnek. (Román 1996., 132.)

A távmunkavégzés a helye és rendszeressége mellett fogalmi elem még a számítástechnikai eszközzel való teljesítés és az elvégzett munka elektronikus továbbítása. Ebből kifolyólag távmunkavégzés tárgya csak olyan kötelezettség lehet, amelyet a köztisztviselő számítástechnikai eszközzel teljesít és elektronikus továbbít.

A fentiekből látható, mit is jelent a valóságban a távmunka szigorú konjunktív fogalmi elemeinek együttes érvényesülése. Mivel a távmunka fogalma pontosan körülírt, így bármelyik fogalmi elem hiánya esetén már nem távmunkáról, hanem hagyományos munkavégzésről beszélünk.

A közszolgálatban nem szerződésről, hanem kinevezési aktusról beszélünk a közszolgálati jogviszony létesítésénél, így a kormányrendelet a fogalommeghatározást követően a távmunkával kapcsolatos, kinevezéshez fűződő többletfeltételeket rögzíti. A rendelet 11. § (2) bekezdése értelmében a távmunkavégzés esetén a kinevezésnek tartalmaznia kell a közszolgálati tisztviselő távmunkavégzés keretében történő foglalkoztatását, a munkáltató és a távmunkát végző közszolgálati tisztviselő közötti, a szolgálati jogviszonyból származó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges kapcsolattartás feltételeit, valamint a távmunkavégzéssel összefüggésben a távmunkát végző közszolgálati tisztviselőnél szükséges és indokoltan felmerült költség elszámolásának módját. Fontos hangsúlyozni, hogy a felek eltérő megállapodása hiányában a kapcsolattartáshoz szükséges eszközöket a munkáltató biztosítja. Ilyen eszközök körébe tartozhat a mobiltelefon, a laptop, illetve – amennyiben a munkáltató azt igényli – különböző ehhez kapcsolódó szoftverek.

A munkáltató Kttv. 8. §-ban foglaltak alapján a jogviszony létrejöttekor számos dologról kell a köztisztviselőt tájékoztatni. Ugyanakkor, ha a kinevezés távmunkavégzésre jön létre, az előbbin túlmenően a munkáltató írásban tájékoztatja a közszolgálati tisztviselőt a munkáltató általi ellenőrzés szabályairól, a számítástechnikai vagy elektronikus eszköz használata korlátozásának szabályairól, valamint arról a szervezeti egységről, amelyhez a közszolgálati tisztviselő munkája kapcsolódik. Látható, hogy ezek mind olyan elemek, amelyek kifejezetten a fizikai távolságból és elkülönült, illetve izolált munkavégzésből fakadnak.

Az elkülönült munkavégzés ugyanakkor nem azt jelenti, hogy a köztisztviselő ne tartozna a munkáltató szervezetéhez. Éppen ellenkezőleg, a jogalkotó számos helyen többletelőírást rögzít

a munkáltató számára abból a célból, hogy az egyenlő bánásmód követelményét a távmunkában dolgozó köztisztviselő is élvezze, valamint az izoláció csökkenjen. A kormányrendelet elvi érveléssel rögzíti, hogy a munkáltató a távmunkát végző közszolgálati tisztviselőnek minden olyan tájékoztatást köteles megadni, amelyet más közszolgálati tisztviselőnek biztosít. Emellett a munkáltató biztosítja, hogy a közszolgálati tisztviselő a munkáltató területére beléphessen, és más közszolgálati tisztviselővel kapcsolatot tartson.

Természetesen nem lehet mellőzni a jogviszony azon jellegét sem, hogy atipikus, amely a munkavégzés helyének elkülönültségén túlmenően néhány további elemben megmutatkozik. A kormányrendelet 12. § (1) bekezdése szerint a munkáltató utasítási joga - eltérő megállapodás hiányában - kizárólag a közszolgálati tisztviselő által ellátandó feladatok meghatározására terjed ki. A munkáltató írásban előírhatja, hogy az általa biztosított számítástechnikai vagy elektronikus eszközt a közszolgálati tisztviselő kizárólag a munkavégzéshez használhatja. Ezekon túlmenően pedig a távmunkás munkarendje főszabály szerint kötetlen, ami azt jelenti, hogy eltérő megállapodás hiányában a munkáltató a napi munkaidő legalább fele beosztásának jogát - a távmunkavégzés sajátos jellegére tekintettel - a közszolgálati tisztviselő számára írásban átengedi.

Mivel a közszolgálati jogviszony is alapvetően munkaviszony-jellegű jogviszony, ebből kifolyólag a felek között alapvetően hierarchia, azaz alá-fölé rendeltség érvényesül. Bár az előbbieken ismertetettek szerint a jogalkotó láthatón és markánsan korlátozza a munkáltató utasítás adási jogát, kiemelendő, hogy ezzel párhuzamosan a napi munka ellenőrzőségéhez szükséges szabályokat is le kell fektetni.

Általános elv, hogy a munkavégzés ellenőrzése során a munkáltató nem tekinthet be a közszolgálati tisztviselőnek a munkavégzéshez használt számítástechnikai eszközön tárolt, nem a szolgálati jogviszonyból származó kötelezettséggel összefüggő adataiba. A betekintési jogosultság tekintetében a szolgálati jogviszonyból származó kötelezettséggel összefüggő adatnak minősül az, amely arra szolgál, hogy a munkáltató ellenőrizze az előbbi tilalom vagy korlátozás betartását. Főszabály szerint munkáltató állapítja meg az ellenőrzés módját és a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlan területén történő ellenőrzés esetén annak bejelentése és megkezdése közötti legrövidebb időtartamot. Az ellenőrzés nem jelenthet a közszolgálati tisztviselő, valamint a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlant használó más személy

számára aránytalan terhet. Az ellenőrzés – ahogy az előbbiekből kitűnik – számos más jogághoz tartozó kérdést vet fel, amely közül az adatvédelmi szabályok és az alkotmányos rendelkezések bírnak legnagyobb jelentőséggel. Attól függően, hogy a távmunkás hol végzi a munkáját, adott esetben – otthonról végzett távmunka esetén – felmerülhetnek olyan jogi dilemmák, mint a magánlakás, otthon, magánélet és családi élet védelme, a tulajdon védelme, a pihenéshez, illetve egészséghez való jog. Több ezek közül nemzetközi egyezmények által is védett – például Emberi Jogok Európai Egyezménye -, így az ehhez kapcsolódó jogviták akár nemzetközi jogalkalmazói fórumok előtt is zárulhatnak.

#### **4. Távmunkavégzés a Kit. hatálya alatt**

A közszolgálat másik jelentős kódexe a Kit., amely – szemben a Kttv. rendelkezéseivel – a közvetlenül tartalmaz a távmunkára vonatkozó szabályanyagot. Mielőtt azonban ismertetésre kerülne a Kit. hatálya alá tartozó távmunka, fontos kitérni említés szintjén a szabályozás felépítésére. Szemben a Kttv-vel, illetve annak a távmunkára vonatkozó végrehajtási rendeletével, a Kit. -ben a távmunka mellett a törvény 126. §-ában nevesítésre kerül az otthoni munkavégzés jogintézménye. Bár ennek részletei a későbbiekben kerülnek kifejtésre, hangsúlyozandó, hogy a távmunkavégzésre vonatkozó szabályok tartalmát ez a tény nagyban befolyásolja.

A Kit. 125. § (1) bekezdése szerint a távmunka a foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv székhelyétől, illetve a munkavégzés rendes helyétől elkülönült helyen rendszeresen folytatott olyan tevékenység, amelyet információtechnológiai vagy számítástechnikai eszközzel (a továbbiakban együtt: számítástechnikai eszköz) végeznek, és eredményét elektronikusan továbbítják, ide nem értve az otthoni munkavégzést. Az előbbi definíció eltérve a Kttv.-hez kapcsolódó szabálytól – és így az Mt.-től is – két fontos különbséget hordoz magában. Egyfelől nem kizárólag a munkáltató telephelyétől kell elkülönült módon végezni a távmunkát, de a munkavégzés rendes helyétől is. Rendes hely alatt a munkavégzési hely értendő, ahol az adott személy a munkáját rendszerint teljesíti, tekintet nélkül arra, hogy a munkáltató székhelye hol található. Látható, hogy ez már egy kvázi korszerűbb fogalom abban az értelemben, hogy dogmatikailag is figyelembe veszi azt, hogy a munkáltató székhelye igen gyakran teljesen máshol van, mint ahol a munkavégzés ténylegesen történik. Egy kormányzati igazgatási szervnek ugyanis több irodája lehet úgy, hogy székhelynek kizárólag egyet jelöl meg.

Másik fontos eltérés a Kttv. -hez képest az, hogy az elkülönült hely bármi lehet, kivéve az adott munkát végző személy otthona. Látható lesz később ugyanis, a munkavállaló otthonára a speciális otthoni munkavégzésre vonatkozó rendelkezések az irányadók. (Petrovics - S. Horváth 2021., 437.)

Újszerű szabály a Kttv. -hez képest az, hogy a távmunka megállapodás alapján, a munkáltatói jogkör gyakorlója által meghatározott helyen végezhető. A többi rendelkezés közül azonos tartalommal került megállapításra a Kttv. -nél ismertetett szabályokhoz képest azzal a megszorítással, hogy a Kit. hatálya alá tartozó távmunka esetén a távmunkás munkarendje nem kötetlen, valamint a munkáltató utasítás adási jogi nem kizárólag az ellátandó feladatok meghatározására terjed ki.

A Kit. szerinti távmunka szabályok valamivel lakonikusabbak a Kttv. -hez képest, erre a jogalkotó is utal oly módon, hogy a Kit. felhatalmazása alapján távmunkavégzésre vonatkozó részletszabályokat a Kormány rendeletében állapítja meg, amelynek alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója a speciális feltételeket és szabályokat szabályzatban rögzíti. Összegezve a fentieket látható, hogy a Kit. sokkal kevesebb teret enged a törvényi – vagy jogszabályi – rendelkezéseknek, és ehelyett több eszközt kíván adni a munkáltatói jogkör gyakorlójának a kezébe.

## **5. Távmunka a Küt. hatálya alatt**

A különleges jogállású szervek által foglalkoztatottak esetén az irányadó a Küt., amely szinte a Kit-tel azonos felépítésben tartalmazza a távmunkára és az otthoni munkavégzésre vonatkozó rendelkezéseket. Ebben a körben ki kell emelni, hogy a Küt. 60. §-a részletezi a távmunkára vonatkozó szabályokat, amelyek tekintettel a Kit. szerinti rendelkezésekhez képest azonos tartalmukra, nem kerülnek ismételtlen kifejtésre.

## **6. Az otthoni munkavégzés a közszolgálatban**

A home office-nak nincsen a klasszikus munkaviszonyok körében bevett jogszabályi fogalma. Az Mt. nem tartalmaz az otthoni munkavégzésre, illetve a home office-ra vonatkozó

rendelkezést még utaló szabály útján sem. Ebből kifolyólag az elmúlt években – különösen a pandémia ideje alatt – számos irodalom foglalkozott azzal, hogy vajon miként lehetne megvalósítani a home office-t a gazdasági munkaviszonyokban. Elsők között azonban nem árt tisztázni azt, hogy vajon mit is ért az irodalom home office alatt? Összegezve több szerző álláspontját a home office legáltalánosabban úgy ragadható meg, mint a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen – általában a munkavállaló otthonában – rendszertelenül folytatott tevékenység. Látható, hogy valójában akkor beszélhetünk home office-ról a munkaviszonyok körében, amikor a távmunka fogalom által magában foglalt konjunktív feltételek közül a rendszeresség nem teljesül.

Bár a gazdasági élet szereplői a fenti fogalmat tekintik etalonnak, a joggyakorlatnak a kérdéskörrel nem volt lehetősége érdemben foglalkozni. Az, hogy a jogalkotó tisztában van a gazdasági élet megközelítésével, nevezetesen, hogy a home office egy kvázi ad-hoc módon megvalósuló nem rendszeres távmunka, több tényező is bizonyítja.

Példaként említhető a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet, amely – bár csak a veszélyhelyzet ideje alatt és arra tekintettel – 3. § (2) bekezdésénem rögzíti, hogy távmunkavégzés esetén a munkavállaló a munkát a munkaidő egy részében vagy egészében a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen végzi. Ebből pedig kiolvasható, hogy a jogalkotó – ha csak ideiglenes jelleggel is – de a távmunka szabályait kívánja alkalmazni a gazdasági életben felmerülő home office munkavégzésre is. (Herdon 2021/3., 67-71.)

Kissé árnyalja a képet az, hogy a jogalkotó a közszolgálatban – azon belül a Kit. és a Kttv. vonatkozásában – már kodifikálta az otthoni munkavégzést, azaz a home office-t.

Ezzel kapcsolatban ugyanakkor megjegyzendő, hogy az idézett kódexek miniszteri indokolása felvet néhány kérdést. A hivatkozott miniszteri indoklások értelmében ugyanis „a Javaslat bevezeti a magánszférában már népszerűvé vált „home office” intézményét”. Ezzel kapcsolatban már csak az a dilemma merül fel, hogy mégis milyen jogintézményre utal ez alatt a jogalkotó? Ugyanis bár tény, hogy magánszféra ismeri a home office munkavégzést, annak nincsen olyan jogszabályi kerete, amelyre egy másik jogszabályi passzust építeni lehetne. (Petrovics - S. Horváth 2021., 390.)

Mindenesetre kiemelendő, hogy szemben a magánszférával, a közszolgálat igenis tartalmaz home office-ra vonatkozó rendelkezéseket. A költői kérdés már csak az, hogy ez vajon megegyezik-e az indokolás alapján várt megoldással.

## **7. Otthoni munkavégzés a Kit. hatálya alatt**

A Kit. 126. § (1) A kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlójának megállapodása esetén a kormánytisztviselő a munkáját a munkavégzés rendes helyétől eltérően a lakó-, illetve tartózkodási helyén, saját eszközeivel is végezheti.

Az előbbi fogalom kapcsán fontos emlékeztetni, hogy amíg a távmunka definíciója számos konjunktív elemet tartalmazott, addig az otthoni munkavégzés definíciója egyszerűnek mutatkozik. Hangsúlyozandó azonban az, hogy már ebből kiolvasható, hogy a miniszteri indokolás nem teljesen egyezik meg azzal, amelyet a jogszabály ténylegesen deklaráll. A magánszféra szerinti home office ugyanis a rendszertelenségen alapul függetlenül attól, hogy mi a munkavégzés helye, azaz a munkavállaló a közhiedelemmel ellentétben nem csak otthonról teljesítheti a home office munkavégzést. Ezzel szemben a Kit. kizárólag az otthonról végzett home office-t ismeri el akként, ugyanakkor nincs tekintettel a rendszerességre vagy rendszertelenségre. Ennek értelmében amíg például a rendszeresen otthonról történő munkavégzés az Mt. – sőt így a Kttv. értelmében is – távmunkának minősül, addig a Kit. értelmében ez otthoni munkavégzés, avagy home office. Látható még az is, hogy a távmunkától eltérően ez a nem a kinevezés része, hanem a felek külön megállapodása. Az otthoni munkavégzésre irányuló megállapodásban rögzíteni kell az otthoni munkavégzés idejét, az egyedileg elvégzendő feladatokat, továbbá a kapcsolattartás és az elvégzett munka leadásának módját és időpontját. Ha a felek megállapodása ettől eltérően nem rendelkezik, a köztisztviselő a munkát a saját eszközeivel végzi. Az otthoni munkavégzés részletes szabályait a Kormány rendeletben, továbbá ennek keretei között a hivatali szervezet vezetője a közszolgálati szabályzatban állapítja meg.

## **8. Otthoni munkavégzés a Küt. hatálya alatt**



Ahogy a távmunkavégzésnél, az otthoni munkavégzés kapcsán is elmondható, hogy a Küt rendelkezései szinte azonosak a Kit. -ben leírtakkal. Kiemelendő azonban, hogy a Küt. 61. §-a két jelentős eltérést tartalmaz a Kit. -ben foglaltakhoz képest. A Küt, deklarálja, hogy az otthoni munkavégzésre abban az esetben kerülhet sor, ha az elvégzendő munka jellege ezt lehetővé teszi, továbbá, ha az otthoni munkavégzés elrendelése vagy lehetővé tétele nem jár a különleges jogállású szerv vagy a köztisztviselő számára aránytalan sérelemmel. Túl azon, hogy e rendelkezés megköti a felek kezét, és szigorít a Kit. -hez képest a téren, hogy mikor alkalmazható a home office, tartalmaz még egy érdekes megfogalmazást. A Küt. hivatkozott rendelkezése kapcsán nem érthető, hogy a jogalkotó mire is gondol az alatt, hogy „az otthoni munkavégzés elrendelése”. A Küt. esetében ugyanis – egyezően a Kit. -tel – az otthoni munkavégzés a felek megállapodásához kötött, így annak egyoldalú elrendelése jogellenes munkáltatói intézkedés volna.

A Küt. home office szabályanyag még egy fontos rendelkezést tartalmaz, nevezetesen azt, hogy az otthoni munkavégzés során történt balesetre nem alkalmazhatóak a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvény üzemi balesetre vonatkozó rendelkezései. E szabály jelentős korlátozása a szervezett munkavégzéshez kapcsolódó munkavédelmi szabályoknak, hiszen rendkívül leszűkíti a munkáltató azon kötelezettségét, hogy biztosítsa az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit.

## **VII. Javaslatok a munkaidő, munkavégzés helyének modernizálása körében**

Számos szerző külföldi modellek átvételében gondolkodik. Hazafi Zoltán a francia modellt – corps-rendszer - elemezve megállapítja: „A francia modell szerinti karrierrendszer megteremtését többnyire Napóleonhoz kötik, mivel az ő nevéhez fűződik a modell leglényegesebb elemének, a korporációknak a kialakítása. Meggyőződése volt, hogy kizárólag a közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának ez az egyedüli eszköze.” (Hazafi 2017/3., 81.)

Összetartó ereje, a l'esprit de corps valóban világhírű lett, de a szerző is megállapítja: „A corps-ok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy jogi fikció, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval.” (Hazafi 2017/3., 81.),

ez azonban semmiképpen sem nevezhető valós bevonzó-megtartó erőnek a XXI. századi ember számára.

Linder Viktória többek között a német gyakorlatot elemezve megállapítja, hogy „az emberierőforrás-gazdálkodási technikák terén az utóbbi évek újdonságai körébe tartozik a mobil munkavégzés lehetővé tétele, a munka és család egyensúlyára való törekvést segítő megoldások alkalmazása” (Linder 2020/2., 64.), de megállapítja azt is, hogy „úgy a Szövetség, mint a tartományok, illetve a helyi önkormányzatok közszolgálata tekintetében is szigorodtak az álláshoz jutás, az állások betöltésének feltételei” (Linder 2020/2., 65.), ami nem éppen a közszféra magnetikus hatását erősíti.

A XII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia állásfoglalása többek között leszögezte, hogy „támogatni kell a részmunkaidős lehetőségek és a rugalmas munkaidő bevezetését”. (A XII. Országos Jegyző-Közigazgatásikonferencia Állásfoglalása)

Álláspontunk szerint a jelen esetben is érvényes a learning by doing mesterelvé, és a szakma gyakorlóitól hasznos gondolatokat lehet ellesni.

A legfontosabb eszköznek az ügyfélkapcsolatoknak való kiszolgáltatottság csökkenését tekintjük, ami egyrészt az ügyfelek számára is lényegesen kedvezőbb megoldásokat, másrészt viszont a közszolgálati tisztviselők számára összehasonlíthatatlanul élhetőbb életstílust, ennek megfelelően vonzóbb és megtartóbb karrierlehetőséget kínál.

### **1. Az elektronikus ügyintézés, azaz eÜgyintézés, illetve HomeOffice/Távmunka**

Elengedhetetlen beszélünk az internetes ügyintézés kulcsfontosságú lehetőségeiről, amelyek teret adnak a modernizálásnak, valamint nagyobb szabadságot biztosítanak a közszolgálati tisztviselők számára, mivel ennek köszönhetően nem akkor kell foglalkozni az adott ügyel, amik az ügyfél ott van személyesen és esetlegesen emiatt tovább bent maradnia sem kell, hanem mérlegelési lehetőséget is biztosít részére.

A 2020-as évben elkezdődött COVID-19 világjárvány következtében a közigazgatásban is elengedhetetlen eszközzé vált a HomeOffice. Ez a megoldás nagyban megköveteli, hogy a

munkaidő szabályozása vele együtt fejlődjön, hiszen a HomeOffice során a munkavállaló munkaidejében sokszor az otthoni munkákat is ellátja, ami ugyebár nem tartozik a munkaköri feladatai körébe, így nem is munkaidőben kellene végeznie, azonban a másik oldalról vizsgálva sokszor a munkavállaló késő estig dolgozik, meghaladva munkaidejét, mert a munkáltatója nem látja, nem tudja ellenőrizni, hogy a kiadott munka valójában mennyi időt is vesz igénybe, adott esetben nem terheli-e túl a munkavállalóját, avagy nem válik eggyé számára az addig biztonságos pihenést nyújtó otthona és a stresszes, mozgalmas munkahelye.

Minden rosszban van valami jó: A pandémiának „köszönhetően” ezeknek a megoldásoknak a lehetőségei és a jelentőségei is megnöttek, valamint jobban preferenciába kerültek. A normális élet helyreállításával sok minden helyrerázódik, a jó dolgokat azonban nem szabad elveszíteni: különösen az eÜgyintézés elfogadottságát nem szabad hagyni lehanyagolni, sőt el kell érni, hogy ez legyen az általános forma.

A közsféra szabályain is módosítani, igazítani kell az eÜgyintézés további elterjesztése érdekében. Mindez összefüggésben van következő megoldási javaslatunkkal is.

## **2. Ügyfélbarát közigazgatás**

Az ügyfélbarát közigazgatás nem csak az ügyfelek, hanem a közszolgálati tisztviselők számára is fantasztikus előnyöket tud eredményezni, igaz, hogy ehhez mindkét félre szükség van, de amennyiben a lehetőség adott, úgy a kölcsönös tolerancia fejleszthető. Az ügyfélbarát közigazgatás eszméjének megvalósítása ugyanakkor szoros kohéziót tud alkotni egy könnyen kezelhető, rugalmas eÜgyintézés-platformmal.

## **3. További előnyök**

Az eÜgyintézés, illetve HomeOffice/Távmunka lehetővé teszi, hogy az édesanyák hamarabb visszatérhessenek szülés után a munka világába, illetve, a kisgyermekes szülőknek sem kellene kvázi versenyezni, hogy ki hagyja ott az állását, hogy a gyerekekkel maradjon, hanem mindkettő fél meg tudná tartani az állását, ami a vonzerőt és megtartó hatást és rendkívül értékes munkaerők megszerzését tenné lehetővé.

Az eÜgyintézés rengeteg előnyt további előnyt tartalmaz, hiszen nemcsak elérhetőbbé tesz egy ügyfélbarátabb ügyintézését, de mivel minimalizálódik, szinte a nullához konvergál a papír alapú ügyek száma, így környezetbarát szempontok is jelentősen nagyobb súlyt jelentenek az elektronikus ügyintézés javára a „pro et contra” mérlegén. A XXI. században elengedhetetlen környezetbarát célokat kitűznünk és megvalósítanunk, ha egy jobb és élhetőbb világban akarunk élni hosszútávon.

## **VIII. Konklúzió**

Kissé utópisztikus, de feladhatatlan cél, hogy a mindenkori politika, a mindenkori kormányoldal és ellenzék minél inkább mellőzze ráhatását a közszolgálati tisztviselők szakmai munkájára. Ezzel nagyon sok munkavállaló megnyerhető lenne, aki ma elvből nem vállal munkát a közszférában.

Ezek a problémák a közszféra színterén könnyen vezethetnek a „burning out” (kiégés) szindrómához, amely sajnálatos módon napjainkban egyre gyakoribb és veszélyesebb, létező probléma, melyre a gyógy mód a tudomány jelenlegi állása szerint még nem ismert – azonban egy etikusabb, rugalmasabb, jobb munkaidő beosztású, valamint kevésbé robotikus közigazgatással elkerülhető lenne a közszférában dolgozó emberek sajnálatos „kiégése”.

A munkaidővel és a munkavállalási kedvvel kapcsolatos gátak átszakadhatnának, eredményesebb és boldogabb közszolgálati tisztviselők és ügyfelek működnének együtt a lazább keretek között a közszférában.

## IX. Irodalomjegyzék

- 1) A XII. Országos Jegyző-Közigazgatásikonferencia Állásfoglalása – Elérhető:  
<https://kozszov.org.hu/index.php/allasfoglalasok/37-a-xii-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-allasfoglalasa>  
(2021. október 25.)
- 2) Bankó Zoltán: *A távmunka szabályozásának dilemmái*. In: Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2010.
- 3) Bankó Zoltán: *A távmunkával kapcsolatos jogalkotási, jogalkalmazási és foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok Magyarországon*. In: Magyar Munkajog E-folyóirat 2016/2. – Elérhető:  
[http://hllj.hu/letolt/2016\\_2/M\\_04\\_Banko\\_hllj\\_2016\\_2.pdf](http://hllj.hu/letolt/2016_2/M_04_Banko_hllj_2016_2.pdf) (2021.október 25.)
- 4) Catherine Barnard: *EU Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- 5) Gyulavári Tamás: *Munkajogi reformok az EU kelet-európai tagállamaiban: úton a munkavégzésre irányuló jogviszonyok új rendszere felé?*, In: Miskolci Jogi Szemle, XII. évfolyam, 2017/2. különszám
- 6) Hazafi Zoltán: *A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”*, In: PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/3, 81. - A teljes szöveg online elérhető:  
[http://real.mtak.hu/92379/1/04\\_Hazafi\\_Zoltan\\_WEB-PPB\\_2017\\_3-5.pdf](http://real.mtak.hu/92379/1/04_Hazafi_Zoltan_WEB-PPB_2017_3-5.pdf) (2021. október 24.)
- 7) Hazafi Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De Lege Lata, De Lege Ferenda, (PhD értekezés), 330. - A teljes szöveg online elérhető:*  
<https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf> (2021. október 24.)

- 8) Herdon István – Rab Henriett: *Megvalósítható-e jogszerűen a home office? A home office fogalmi ismérvei és munkajogi keretei.* In: Pro Futuro, 10/3.
- 9) Herdon István: *A távmunkáról szóló kormányrendelet módosítása, avagy a home office kodifikálásnak pillanata.* In: Munkajog 2021/3.
- 10) Kun Attila: *"Smart working" Magyarországon: a távmunka és a "home office".* In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Modern technológiák a jog egyes részterületein.* Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021.
- 11) Linder Viktória: *Közszolgálat, avagy lehet-e közösség a közigazgatás személyi állományához tartozókból? A magyar helyzet nemzetközi kitekintéssel,* In: *Glossa Iuridica*, VII. évfolyam, 12. szám, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. 57-58. - A teljes szöveg online elérhető: [https://ajk.kre.hu/images/doc2021/glossa/2020VII12/linder\\_viktoria\\_kozszolgalat\\_avagy\\_lehet\\_e\\_kozosseg\\_a\\_kozigazgatas\\_szemelyi\\_allomanyahoz\\_tartozokbol\\_a\\_magyar\\_helyzet\\_nemzetkozi\\_kitekintessel.pdf](https://ajk.kre.hu/images/doc2021/glossa/2020VII12/linder_viktoria_kozszolgalat_avagy_lehet_e_kozosseg_a_kozigazgatas_szemelyi_allomanyahoz_tartozokbol_a_magyar_helyzet_nemzetkozi_kitekintessel.pdf) (2021. október 24.)
- 12) Linder Viktória: *„Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában,* In: *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2020/2. 64-65. - A teljes szöveg online elérhető: [http://real.mtak.hu/122828/1/PPB\\_2020\\_2\\_3\\_Linder\\_56\\_83.pdf](http://real.mtak.hu/122828/1/PPB_2020_2_3_Linder_56_83.pdf) (2021. október 24.)
- 13) Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2010. 13.
- 14) Pál Lajos: *A szerződéses munkahely meghatározása - a „home office” és a távmunka.* In: *Munkajog*, 2018/2.
- 15) Petrovics Zoltán - S. Horváth István: *XVIII. fejezet – Munka- és pihenőidő, a szabadság (118-133. §).* In: Hazafi Zoltán (szerk.) – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2021.

- 16) Román László: *A munkajog alapintézményei. II. kötet.* PTE ÁJK, Pécs, 1996.
- 17) Sipka Péter: *A munkáltató felelőssége az otthoni munkavégzés során.* In: Petrovics Zoltán (szerk.) – Pál Lajos (szerk.): Visegrád 17.0 - A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai. Wolters Kluwer, Budapest, 2020.

## **Jogszabályok**

- 1) 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról – Elérhető:  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2000487.KOR>  
(2021. október 25.)
- 2) 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról – Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1900107.tv>  
(2021. október 25.)
- 3) 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról – Elérhető:  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800125.tv>  
(2021. október 25.)
- 4) 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről – Elérhető:  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200001.tv>  
(2021. október 24.)
- 5) 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről – Elérhető:  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100199.tv>  
(2021. október 24.)

- 6) 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről – Elérhető:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200030.kor>

(2021. október 24.)

- 7) Európai Távmunka Keretmegállapodás – Elérhető: <http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/04/2011-01194-E.pdf>

(2021. október 24.)

Felsőtárkány, 2022. március 21. napján



Országh Ákos

ügyvezető

HiTrade Kft.

3324 Felsőtárkány, Liget u. 31.

adószám: 13573647-2-10

**HITRADE**  
Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.  
3324 Felsőtárkány, Liget utca 31.  
Asz.:13573647-2-10 • Tel.: 30/525-4292  
KHB ZRT.: 10401141-49555352-52571008