



KIADVÁNY. 2022. I. KIADÁS

GINOP-5.3.5-18-00055

**Munkerőpiaci alkalmazkodóképesség fejlesztését célzó tematikus projektek:
„A munka jövője a közigazgatás, védelem ágazatban”.**

Kiadta: OrientPress Hírügynökség

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFECTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOMJEGYZÉK

Köszöntő	2
A védelmi ágazat általános jogi szabályozása	3
A védelmi igazgatás foglalkoztatásának sajátosságai	4
Az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony	6
Mit jelent a verseny- és közszférában a szabályozási dualitás?	7
A magán- és közszféra munkajogi szabályozása	8
Hogyan érhetőek el a törvényben kitűzött munkaerőpiaci célok?	9

KÖSZÖNTŐ

Tisztelt Partnerünk!

Vám- és Pénzügyi Dolgozók Szakszervezete (VPDSZ) sikeresen pályázott konzorciumban a Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetével (HTFSZ) és a Független Rendőr Szakszervezettel (FRSZ) a GINOP-5.3.5-18 – Munkaerőpiaci alkalmazkodóképesség fejlesztését célzó tematikus projektek pályázati felhívásra. A munkaerő-piac átalakulására mélyreható változásokat eredményeznek az olyan gazdasági és társadalmi jelenségek, mint a globalizáció, az erősödő nemzetközi verseny, az időkénszer, az információs technológiák térhódítása, a munkahelyeken történő leterheltség növekedése, a feladat hatáskörök gyors változása ennek kapcsán a foglalkoztatás szerkezetének és formáinak átalakulása. A közigazgatás ágazatban egyszerre jelentkezik a munkaerő-piacra belépő fiatalok szakmai tudásának hiánya, a kompetens és képzett munkaerő-hiánya, a munkaerő-piac keresleti és kínálati oldalának összehangolása, a munkaerő-igények és készségigények előrejelzése, a digitalizációs forradalom miatti átalakulások, az idősödő társadalom kihívásai. A Projekt amellett, hogy a fenti kérdésekhez – tudományos háttérrel és igényesség-gel – érdemi javaslatokat készít, ingyenes tanácsadást és segítséget is nyújt az érintett foglalkoztatottak számára.

A VÉDELMI ÁGAZAT ÁLTALÁNOS JOGI SZABÁLYOZÁSA

A védelmi igazgatás egyrészt a külső katonai fenyegetésekre összpontosító és a fenyegetéseket katonai eszközökkel megoldani kívánó szervezet- és feladatrendszer takar, ezen túlmenően pedig egy igazgatási mechanizmust jelöl. A védelmi igazgatási feladatok a köz-igazgatás valamennyi szintjén jelentkeznek. A védelmi igazgatásnak van központi, területi és helyi szintje. Elek László, Oláh Tamás és Tordai Gábor a GINOP-5.3.5.-18-2018-00055. pályázat egy háttér tanulmányában a védelmi igazgatás foglalkoztatásának általános jogi szabályozását vizsgálja.



2023. július elsején lép hatályba a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény, mely a jövőt testesíti meg a védelmi igazgatási feladatokat illetően.

Elek László, Oláh Tamás és Tordai Gábor tanulmányukban a védelmi (és biztonsági) igazgatási funkciókat betöltő szervezetek, ideértve a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) szervezetét mutatják be, fókuszban tartva azt, hogy milyen foglalkoztatási struktúrák és modellek mellett látják el (köz)feladataikat.

1996-ban született meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény mely még hatálya alá vonta a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjait is. 2001-ben az Országgyűlés megalkotta a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjainak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvényt, így a honvédség jogi kérdéseinek szabályozása önálló törvény hatálya alá került.

A hivatásos szolgálati jogviszonyban állók előmenetelében jelentős mérföldkövet jelentett a 2015. évi XLII. törvény (továbbiakban: Hszt.). A Hszt. a szolgálati jogviszonyt teljeskörűen szabályozza, olyannyira, hogy a Munka Törvénykönyvének alkalmazását sem írja elő.

A Hszt. személyi hatálya kiterjed az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, az idegenrendészeti szerv, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományára, melyeket összefoglalóan rendvédelmi feladatokat ellátó szervezeteknek hívunk.

A Hszt. megerősítette a karrierrendszer alapját jelentő, a szolgálati időre épülő, érdemeken alapuló, kiszámítható előmenetelt, emellett lépéseket tett a munkaköri elemek bevezetésének irányába is – emelik ki a szerzők. A Hszt. újra-kodifikálásának célja a személyi állomány megújítása volt, célul tűzve ki a munkaköralapú rendszer bevezetését. A Hszt. első pilléreként egy új előmeneteli és illetményrendszert vezetett be, mely ötvözi az idő múlásán alapuló rendszert a munkaköralapú előmeneteli szabályokkal. Az előmenetelt meghatározott feltételekhez kötötte, a vezetői állomány részére célul tűzte ki a felelősségarányos illetményrendszer kialakítását. A törvény második pillére a lakhatás támogatásának rendszere, harmadik eleme a megtakarításcélú biztosítási konstrukció.

A VÉDELMI IGAZGATÁS FOGLALKOZTATÁSÁNAK SAJÁTOSSÁGAI

A hivatásos szolgálati jogviszony különleges közzolgálati jogviszony, amelyben a hivatásos állományú szigorú alá-fölé rendeltségi viszonyban dolgozik és elfogadja egyes alkotmányos alapvető jogainak korlátozását. Az Alkotmánybíróság szerint az ezt szabályozó rendelkezések az arányosság és szükségesség elvének érvényesülése mellett alkotmányossági szempontból nem kifogásolhatók. Az irányításra jogosult vezetőnek, azaz a szolgálati előljárónak a többi közzolgálati jogviszonyban megjelenő vezetőhöz képest nagyobb hatalma van. Elek László, Oláh Tamás és Tordai Gábor a GINOP-5.3.5.-18-2018-00055. pályázat egy háttér tanulmányában a védelmi igazgatás foglalkoztatásának sajátosságait mutatja be.

A Hszt. a teljesítményértékelés szabályozásánál abból az elvből indult ki, hogy az egyén teljesítménye elválaszthatatlan az adott munkaközösség összteljesítményétől, ezért be kell számítani az egyén értékelésébe a szervezeti teljesítmény értékét is.

Az életpálya biztonságát szolgáló jogintézményeket és eszközrendszereket alapvetően három csoportra oszthatjuk: a pályán maradáshoz szolgáló eszközökre és rendszerekre, a hivatásos életpálya lezárását segítő eszközökre és rendszerekre, valamint az egzisztenciális biztonságot szolgáló eszközökre.



Elek László, Oláh Tamás és Tordai Gábor kiemeli: a pályán tartást szolgáló rendelkezések egy része egyoldalú munkáltatói döntésen alapulnak, az eszközök között szerepel a rendelkezési állományba helyezés, a nyugdíj előtti rendelkezési állomány, valamint a könnyített szolgálat. Aki rendelkezési állományba kerül, nem lát el a rendvédelmi szervnél meghatározott munkakört, vagy tartósan távol van valamilyen indokkal, például a gyedben, gyesen levő hivatásos állományú, vagy éppen más hol teljesít szolgálati feladatot. Rendkezési állományba kerülnek azok is,

akiknek a munkaköre megszűnt, vagy annak ellátásában tartósan akadályoztatva vannak, de mindenképpen szándékában áll a feleknek a jogviszony fenntartása.

A rendelkezési állományban tartás speciális esete a nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezés. A hivatásos állományú nyugdíjkorhatár elérése előtt öt évvel kérheti, illetve az parancsnoka kezdeményezheti a nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezést. Az így rendelkezési állományba helyezett az állomány tagja marad, de nem kell szolgálatot ellátnia.

A hivatásos szolgálatban való megtartást szolgálja a könnyített szolgálat intézménye. A könnyített szolgálatba az helyezhető, akinek az életkora a nyugdíjkorhatártól számított tíz éven belül van, és legalább huszonöt évet tényleges hivatásos szolgálati viszonyban töltött. Heti munkaidőkerete csak harmincöt óra, túlszolgálatra és éjszakai munkára nem kötelezhető, illetményként az illetmény 90 százalékát kaphatja.

A Hszt. az átszervezés miatt megszűnő munkakörben dolgozó vagy a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált hivatásos állományú jogviszonyának megszüntetése előtt a rendvédelmi szerv kötelességévé teszi, hogy az érintett számára megfelelő másik munkakört ajánljon fel.

Egyik nagy siker a tartalékállomány rendszerének működtetése. A tartalékállomány elvi alapja az, hogy a felmentésre kerülő közszolga adatai egy közös adatbázisba kerülnek, és a közszolgálat rendszerén belül biztosítanak lehetőséget neki a tovább-foglalkoztatásra.

Az egzisztenciális biztonságot növelő eszközök sorába tartoznak azok a különböző juttatások és támogatások, amelyek a lakáshoz jutást, a lakhatást támogatják, illetve az életminőséghez, egészségmegőrzéshez nyújtanak támogatásokat. A biztosítási rendszer egyfelől segítséget nyújtana a váratlanul felmerülő szociális és egzisztenciális problémák kezeléséhez, másfelől forrása lehet majd a nyugdíj kiegészítésének.

A Hszt. a bíróság előtti jogvitát megelőzően a szervezeten belül kívánja rendezni. A két típusa van: a szolgálati panasz és az egyéb külön eljárásokban biztosított jogorvoslatok köre. A hivatásos állományú személy szolgálati panaszt nyújthat be a munkáltatói intézkedéssel szemben vagy annak elmulasztása miatt, ha azt sérelmesnek tartja. Ha bíróság előtti jogvitára kerül sor, a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, akkor a keresetet a vezénylés helye szerinti szervvel szemben indíthatja meg.

A Kúria joggyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy peres eljárások többsége bérekkel és juttatásokkal, valamint kártérítésekkel kapcsolatos. Emellett érintik a kifogástalan életvitel ellenőrzésének kérdéskörét, a szolgálati jogviszony megszüntetését, valamint a fegyelmi határozatok jogszerűségét.

AZ ADÓ- ÉS VÁMCHATÓSÁGI SZOLGÁLATI JOGVISZONY

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvénnyel az volt a cél, hogy a NAV teljes személyi állományát egyértelműen megkülönböztesse a közigazgatás és a rendészet egyéb foglalkoztatottaitól. Emellett cél volt a piaci viszonyok diktálta elvárásokhoz igazítani a szabályozást. Két státuszt különböztet meg, a tisztviselői és a pénzügyőri státuszt. Elek László, Oláh Tamás és Tordai Gábor a GLNOP-5.3.5.-18-2018-00055. pályázat egy háttér tanulmányában az adó és vámhatóság munkajogi sajátosságait vizsgálja.



A NAV a korábbi Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség (VP) egyesüléséből jött létre, az adóigazgatási és a vámigazgatási feladatokra. Államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellát, a kijelölt miniszter felügyeli.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvénnyel az volt a cél, hogy a NAV teljes személyi állományát egyértelműen megkülönböztesse a közigazgatás és a ren-

dészet egyéb foglalkoztatottaitól. Emellett cél volt a piaci viszonyok diktálta elvárásokhoz igazítani a szabályozást. Két státuszt különböztet meg, a tisztviselői és a pénzügyőri státuszt. Tisztviselői státuszba azok a korábbi kormánytisztviselői jogviszonyban állók kerültek, akik 2021. január 1-jétől tisztviselői munkakört töltenek be. A pénzügyőri státuszba pedig a korábbi hivatásos szolgálati jogviszonyban álló pénzügyőrök tartoznak.

Specialitását adja az új státusznak, hogy a pénzügyőri munkakört betöltő életüknek és testi épségüknek kockázatásával, élethivatásként teljesítik szolgálatukat, éppúgy, mint a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók – húzzák alá a szerzők.

Az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony a Kormány, mint munkáltató, valamint a foglalkoztatott között létesül. A foglalkoztatott felett a munkáltatói jogokat a Kormány nevében annak a NAV szervnek a vezetője gyakorolja, amelynek állományába a foglalkoztatott tartozik.

A NAV-ban működtetett korábbi életpálya jellegű karrierrendszert megőrizték, így az továbbra is tervszerű, előrelátható, reálisan elérhető előmenetelt biztosít. A fizetési fokozatban, illetve rendfokozatban való előmenetel mellett a karrier másik útja a magasabb besorolású munkakörbe történő kinevezés lehetősége, ebben szerepe van az adott személy adottságainak, képességeinek, teljesítményének.

A teljesítménymérés és -értékelés terén is változásokat hozott az új. törvény. A korábbi szabályozással megegyezően továbbra is lehetősége van a munkáltatónak a foglalkoztatott éves munkáját írásban értékelni és visszajelzést a megelőző időszakban végzett tevékenységéről és annak eredményéről, azonban már a foglalkoztatott maga is megítélheti a saját munkáját, kompetenciáit ún. önértékelés keretében. A kivételes teljesítményértékelés a szakmai címek adományozásának, vagy a soron kívüli előléptetésnek egyik feltétele.

MIT JELENT A VERSENY- ÉS KÖZSZFÉRÁBAN A SZABÁLYOZÁSI DUALITÁS?

Hogyan jelennek meg közjogi elemek a munkajogban, illetőleg munkajogi elemek a közszolgáltatásban – ezt mutatja be Zaccaria Márton Leó a GINOP-5.3.5.-18-2018-00055 pályázat egy háttér tanulmányában. A szerző egyúttal ismerteti azt is, hogy a szembetűnő hasonlóságok ellenére a versenyszféra és a közigazgatás foglalkoztatási viszonyai között különbségek alakultak ki a szabályozási, jogértelmezési és -alkalmazási területen.

A munkajogi szabályozás nem mentes közjogi elemektől, aminek az az oka, hogy a jogviszonyoknak központi eleme egyfajta sajátos hatalmi viszony, pontosabban az egyik fél túlhatalmának jelenléte. Ez a tényező szükségképpen eltávolítja a „munka világának jogát” a hagyományos magánjogi keretektől – mutat rá tanulmányában Zaccaria Márton Leó. Ez a sajátos erőegyensúly-eltolódás vezet gyakorlatilag az összes, a munkáltató-munkavállaló viszonyban jelen lévő unikális joghoz és kötelezettséghez, amelyek összességében más jogviszonyban nem fellelhetők. Amint ezt a szakirodalom is alátámasztja, ezen sajátosságok persze be is határolják a munkajogi szabályozás kereteit, noha a döntően magánjogi alapú jogviszonyokban az erre utaló jogelvek száma elenyésző. E szabályozási divergenciák e vetületére lehet példa a megbízási jogviszonyban jelen lévő, Ptk. 6:373. §-ban szabályozott utasítási jog, amely látszólag nagyon hasonló a munkaviszonyban irányadó tipikus munkáltatói joghoz, de kevésbé kiterjedt és nem alapoz meg szigorú alá-fölérendeltséget a szerződő felek között.

Zaccaria Márton Leó szerint a versenyszféra munkajogában is olyan komponensek figyelhetők meg, amelyek a munkaerőpiaci folyamatokba történő direkt állami beavatkozásra épülnek, márpedig a munkajogi szabályozásban nagy szerepe van a főként a munkavállalói oldalt jellemző állami garanciák jelenlétének. Persze más szempontból a privátszféra foglalkoztatási viszonyait napjainkban éppen e korlátok lebontása határozza meg – tette hozzá.

Viszont a munkajogi normarendszernek van egy másik, közelebbről közszolgálati oldala, amely szükségképpen a közjogi oldalt helyezi előtérbe és ebből következően eltérő minőségű és jogi karakterű normák szerepelnek eme jogállási törvényekben a szemmel látható hasonlóságok ellenére.



A munkajog közjogi része magában foglalja általában a foglalkozási jogviszonyok magánjogtól eltérő, speciális szabályozásait amellet, hogy a közszolgálat munkajoga voltaképpen erre a közjogi perspektívára épül.

A speciális jogintézmények és elvek közös jellemzője, hogy ezek gyakorlatilag megnehezítik az egységes munkajogi rendszerben való gondolkodást, és fragmentálttá teszik a magyar munkajogi struktúrát.

A tanulmányban a szerző ismerteti hipotézisét, amely szerint a szabályozási területek eltérő, esetleg hiányos szabályozása eleve megnehezíti a közszolgálati munkajog egységes rendszerének kialakítását.

A MAGÁN- ÉS KÖZSZFÉRA MUNKAJOGI SZABÁLYOZÁSA

A két szféra munkajogi szabályozása közötti hasonlóságokat és különbségeket mutatja be Zaccaria Márton Leó a GINOP-5.3.5.-18-2018-00055. számú pályázat egy háttér tanulmányában. A szerző az összehasonlítás alapjául a szabályozás célját veszi figyelembe, majd kitér a részletekre is.



A Munka törvénykönyve a tisztességes foglalkoztatás szabályait helyezi a középpontba, mind a munkáltató és a munkavállaló tekintetében. Alapelvként határozza meg a vállalkozás és a munkavállalás szabadságát. Tehát a tisztességes foglalkoztatás minimumelvárásaira és a munkavégzés szabadságára épít. Ezek az elvárások megjelennek a közszféra szabályozásában is, azzal a különbséggel, hogy itt különböző foglalkozási jogviszonyok vannak, amit szabályozni kell – emeli ki Zaccaria Márton Leó.

A tisztességes foglalkoztatás alapvető szabályait és elveit tekintve hasonlóságok vannak a két szféra (köz és magán) munkajogában. A foglalkoztatási jogviszony létesítésének, megszüntetésének szabályozása vagy éppen a munkát végző személy kötelezettségei, továbbá a munka díjazásának és a munkaidőnek a tételei lényegében ugyanazok.

A tisztességes foglalkoztatás elve egy olyan védőháló, amelyben a munkavállalót nem lehet kihasználni, még akkor sem, ha a munkáltatónak lehetősége nyílna visszaélni gazdasági erőfölényével. Ehhez ugyanakkor olyan szabályozási eszközökre van szükség, amelyek által a verseny, a szerződési magánautonómia és a gazdasági érdekek nem csorbulnak.

A Munka törvénykönyvében a munkavállalók védelmére az alábbi garanciák szerepelnek: munkaidő, kötelező legkisebb munkabér, egyenlő bánásmód elve, kollektív munkajog, stb. Ezzel párhuzamosan lehetőség van a személyes gazdasági és szociális érdekek kibontakoztatásának is mindkét fél részéről.

A közszférában is megjelenik ugyan a tisztességes foglalkoztatás, azonban a közszféra foglalkoztatási szabályainak célja bővebb. Míg az Mt-ben éppen a felek nagyfokú gazdasági szabadsága miatt elképzelhetetlen lenne konkrét elvárásokat megfogalmazni a munkát végző személyekkel szemben, addig a közszférában ez a speciális jelleg miatt ez nem okoz problémát.

Összességében elmondható, hogy szükség van az alapvető munkajogi garanciákra, de a főként a hatékony munkáltatói működést és gazdasági érdekeket figyelembe vevő rugalmas szabályokra is. Ebben a vonatkozásban jelentős eltérés figyelhető meg a közigazgatás foglalkoztatási szabályai és a magánmunkaviszonyok között, ugyanis az előbbinél a munkavállaló magánautonómiáját sokkal kevésbé tiszteletben tartó normák a jellemzőek. Például jelentősen eltérőek jogviszonylétesítési módok, míg a versenyszféra munkajoga gyakorlatilag csak minimumszabályokat határoz meg, addig a közszféra részletesen szabályozza azt, ráadásul megjelenik a kötelező írásbeliség, valamint a kinevezés elfogadása és kizárólag a közszférában megfigyelhető kötelező az eskütétel.

HOGYAN ÉRHETŐEK EL A TÖRVÉNYBEN KITŰZÖTT MUNKAERŐPIACI CÉLOK?

A köz- és magánszféra munkajogi szabályozása közötti hasonlóságokat és különbségeket mutatja be Zaccaria Márton Leó a GINOP-5.3.5.-18-2018-00055. pályázat egy háttér tanulmányában.

A köz- és magánszféra munkajogi szabályozása egyaránt mutat hasonlóságokat és különbségeket is. Egyrészt ugyan eltérőek a normák, a részletszabályok és a szabályozási elvek, ugyanakkor munkajogi szabályok célja lényegében azonos. Ez a hasonlóság köti össze a magán- és versenyszféra foglalkoztatási szabályait.

Másrészt ezen munkajogi szabályok hatékonysága, munkaerőpiaci hasznosíthatósága éppen attól is függ, hogy milyen az a jogszabályi környezet, ahol érvényesülnek, milyen feltételeket állítanak munkavállalói és munkaadói oldalon. Zaccaria Márton Leó kiemeli: ha másként közelítünk a kérdéshez, az említett hasonlóságok látszólagossá válnak, a munkajogi szabályozások szükségszerűen alakítják ki a létesítési és az ahhoz hasonló szabályokat a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban. Ezen formális hasonlóság mellett a különbség a formai és tartalmi elvárásokat illetően, valamint a törvényi kötöttségekben – például a kötött munkaidő – figyelhető meg.

Általánosságban megállapítható, hogy a magán- és a közszféra foglalkoztatási szabályozását hatékonysági szempontból nehéz összevetni. A szerző úgy véli, hogy a közszolgálati és a gazdasági munkajogviszonyok szabályozása különböző célokat kíván elérni, amikhez különböző eszközökre van szükség. A közszféra foglalkoztatási szabályai teljes mértékben alárendeltek egyéb törvényeknek, valamint azoknak az állami céloknak, amelyeket ezeken keresztül el kell érni. Mindezen munkajogi szabályok a közszolgálati életpályát jellemző többletjogokban és többletkötelezettségekben foglalhatók össze. Ilyen természetű jogszabályok nem szerepelnek a gazdasági munkajogviszonyok szabályozásában, miközben az egyes életpálya-elemek ott is megtalálhatók (a jogviszony létesítése, megszüntetése, a munkát végző személy felelőssége, díjazása, stb.).

Zaccaria Márton Leó arra a következtetésre jut, hogy a közszolgálati szabályozások hatékonyabbá tételének egyik kulcsa, a munkavégzésre irányuló jogviszonyok rugalmasabbá tétele lehet, különösen, ami a munka díjazását és az alapvető munkafeltételeket illeti. Az állami garancia és a stabilitás is elengedhetetlen ahhoz, hogy a munkaerőpiacon a közigazgatási álláshelyek még keresettebbek legyenek, és maga a szabályozás is versenyképesebbé váljon.





Szakértőnk várja kérdését a megjelent szakmai anyagokkal kapcsolatban.

szakerto@orientpress.hu

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE