

FODOR T. GÁBOR – NEUMANN LÁSZLÓ

A magyar munkaidő-szabályozás EU harmonizációjának hiányosságai

(A munkavállalói jogok sérelme és rugalmatlanság
a kisvállalkozások oldalán)

A magyar munkajogi szabályozást az utóbbi időben egyre több, és sokszor jogos kritika éri. A kritikusok közül azonban kevesen említik meg, hogy súlyos problémák merülnek fel a magyar munkajog európai uniós megfelelésével kapcsolatban is. Szinte nincs olyan európai uniós munkajogi irányelv, amelynek a magyar jog teljes mértékben megfelelne. Az alábbiakban a – munkahelyi gyakorlat szempontjából – talán legfontosabb uniós joganyagot, a munkaidő szervezéséről szóló irányelv átvételének megfelelőségét vizsgáljuk.

A munkaidő és pihenőidő uniós jogi szabályozását a 2003/88/EK uniós irányelv „a munkaidő megszervezésének egyes szempontjairól” tartalmazza. Ez az irányelv lényegében két korábbi, a 93/104/EK, és a 2000/34/EK irányelvek egységes szerkezetbe foglalt változata.

A magyar jog több vonatkozásban sincs összhangban az irányelvvel. Ez vonatkozik nemcsak az általános szabályokra (megengedett leghosszabb munkaidő, legrövidebb heti pihenőidő, éjszakai munka stb.), hanem arra is, hogy Magyarország nem az irányelvnek megfelelően használta fel az Unió által felkínált (általános szabályoktól való) eltérési lehetőségeket, pl. a készenléti jellegű munkakörök tekintetében. Más irányelvi szabályoknak a magyar jog ugyan formálisan megfelel, azonban az irányelvnek megfeleltethető magyar jogi rendelkezések olyan bonyolultak, olyannyira nem felhasználóbarát módon kerültek átültetésre, hogy a joggyakorlatban az irányelvi rendelkezés sokszor nem érvényesül, vagy legalábbis

érvényesülését veszélyezteti a jogszabályi szöveg körülményes megfogalmazása.

Hiányosságok a munkavállalói jogok terén

A munkaidő fogalma – az ügylet kérdése

Az egyetlen, az utóbbi időben nagyobb nyilvánosságot kapott megfelelőségi probléma az Európai Unió Bírósága több ítéletével kapcsolatos, melyekben a Bíróság kifejtette, hogy a munkahelyen történő rendelkezésre állás (azaz a magyar terminológia szerinti 'ügylet') teljes terjedelmében munkaidőnek számít. Ez a jogi helyzet legkésőbb 2003 szeptemberében, az ún. Jäger-ítélet közzétételét követően nyilvánvalóvá vált. A magyar jogalkotás azonban mind a mai napig adós az uniós joggyakorlatnak megfelelő szabályokkal.

Az uniós joggal ellentétben a hatályos magyar jog szerint csak

akkor lehet az ügylet teljes időtartamát a munkaidőbe beszámítani, ha a tényleges munkavégzés tartama az ügylet alatt nem mérhető. Egyes ágazati szabályok – például az egészségügyben – még ettől a szabálytól is eltérnek a munkavállalóra hátrányos módon. Szerencsére a bíróságok joggyakorlata az uniós jognak megfelelő, így a bírósághoz forduló egészségügyi dolgozók keresetének helyt adva az ügyletet munkaidőnek minősítik, és kötelezik a munkáltatót, hogy az ennek megfelelő díjazást fizesse meg.

A munkaidő hossza

A munka- és pihenőidőre vonatkozó uniós szabályok vizsgálata előtt érdemes hangsúlyoznunk, hogy az irányelv nem tesz különbséget a rendes és a rendkívüli munkaidő között – az irányelv egyszerűen csak a „munkaidőt” ismeri. Nyilvánvalóan e mögött az a szándék húzódik meg, hogy az uniós minimum-előírások a munkavállaló védelmét szolgálják, s a munkavállaló egészsége, családi élete stb. szempontjából közömbös, hogy a tényleges munkaidő milyen díjazású részekből tevődik össze. Az irányelv alapján a heti munkaidő hossza – amennyiben munkaidőkeretet alkalmaznak, akkor annak átlagában – 48 óra lehet. Ennek a rendelkezésnek a magyar munkajog többé-kevésbé megfelel, hiszen a rendes és a rendkívüli munkaidő a munkaidőkeret átlagában a 48 órát nem

haladhatja meg. (Mt. 119. § (2) bekezdés). Meg nem felelésről három esetben beszélhetünk: egyrészt az ügyeleti szabályozás kapcsán, másrészt a készenléti jellegű munkakörök esetében, harmadrészt pedig a többes munkavégzésre vonatkozó jogviszonyok kapcsán.

Ami az ügyeletet illeti, a fent írottakon túl ehelyütt csak annyit jegyzünk meg, hogy az egészségügyi ágazati jogszabályok alapján jelenleg törvényes lehetőség van a 48 órás határt igen jelentős mértékben meghaladó heti munkaidőre is, amennyiben az ügyeletet is munkaidőnek tekintjük. Egyes adatok szerint akár a 80 órát is elérheti egy kórházi orvos egy hét alatt teljesített munkaideje, az ügyelet hosszát is beleszámolva.

A többes jogviszonyok szintén az egészségügyben a legismertebbek, de más ágazatokban is bőven van rájuk példa. A szándéka szerint a munkavállaló védő uniós szabály nyilvánvalóan a munkavállaló által végzett összes munkára vonatkozik, míg a magyar szabályozás csak egy munkaviszonyon belül követeli meg a 48 órás szabály betartását.

A készenléti jellegű munkakörök és az „opt-out”

Az irányelv alapján a munkaidő – munkaidőkereten belüli – heti 48 órás maximumát előíró szabálytól a munkaviszony feleinek – tagállami felhatalmazás alapján – lehetőségük van eltérni az ún. „opt-out” útján. Az „opt-out”, a főszabálytól való kivételes eltérés lehetősége itt konkrétan azt jelenti, hogy a munkavállaló és a munkáltató szabad, befolyástól mentes megállapodása alapján lehetőség van a munkaidő megemelésére. Az „opt-out” mögött az a – főleg az Egyesült Királyságban népszerű – ideológia húzódik meg, hogy lehetőséget kell adni a munkavállalóknak arra, hogy több munkával több pénzt kereshessenek.

Tudomásunk szerint az irányelv nemzeti átvételei során az EU régi tagországai közül – legalábbis az ügyeletet érintő uniós jogesetek közzététele előtt – egyedül az Egyesült Királyság élt az „opt-out” törvénybe iktatásának lehetőségével, kidolgozva annak részletes garanciális szabályrendszerét. Mellesleg az „opt-out” munkahelyi gyakorlatáról az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium (DTI) alapos tájékoztatást nyújt, és kutatásokat végeztet, melyek honlapján is hozzáférhetőek. (ld. pl.: <http://www.dti.gov.uk/files/file11782.pdf>) Mindezek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon a munkaidős irányelvek átvételekor – a 2001. évi Mt. módosítás, amúgy meglehetősen viharos vitája során – sem kormányzati, sem munkaadói oldalon nem merült fel az „opt-out” bevezetése, s így természetesen erre nem is ad felhatalmazást a hatályos magyar jogi szabályozás.

A magyar jog alapján készenléti jellegű munkakörökben a munkaidő mértéke legfeljebb heti 60 órára emelhető (Mt. 117/B. § (2) bekezdés). Ennek védelmében esetleg azzal is lehetne érvelni, hogy a készenléti jellegű munkakörökre vonatkozó szabályozásra az „opt-out” irányelvi rendelkezései nyújtanak lehetőséget.

Ha azonban részletesen megvizsgáljuk az irányelv rendelkezéseit, észlelnünk kell, hogy a magyar jog azoknak nem felel meg. Az irányelv 22. cikke ugyanis előírja, hogy (i) a munkavállalót nem érheti hátrány azért, mert nem hajlandó az „opt-out” megállapodást megkötni (ii) az érintett munkavállalókról nyilvántartást kell vezetni, amely alapján az illetékes hatóság korlátozhatja a munkaidő órák számát munkabiztonsági vagy munkaegészségügyi okok miatt (iii) a munkáltató a hatóság kérésére tájékoztatást nyújt az érintett munkavállalókról.

A magyar jog a fent ismertetett követelmények közül egynek

sem felel meg a készenléti jellegű munkakörök tekintetében. A gyakorlatban, ha a munkavállaló nem hajlandó elfogadni a munkaidő mértékének meghosszabbítását, fel sem veszik az adott állásra, így nyilvánvalóan sérül az az irányelvi követelmény, hogy a munkavállalót hátrány nem érheti azért, mert nem hajlandó az „opt-out” megállapodást megkötni. A szintén említett hatósági hatáskörök pedig nem, vagy legalábbis csak részben léteznek a magyar jogban a készenléti jellegű munkakörök kapcsán.

Azt is meg kell a fentiekben túl jegyezni, hogy – ellenkező törvényi rendelkezés hiányában – nem tilos a készenléti jellegű munkakörökben foglalkoztatottak rendkívüli munkavégzése sem, így a gyakorlatban még az is előfordulhat, hogy a munkavállaló heti 60 óránál is többet dolgozik.

További – immár nem uniós jogi, hanem alkotmányossági – problémát okoz, hogy a magyar jog alapján egy heti 60 órát készenléti jellegű munkakörben dolgozó munkavállaló munkabére nem kell, hogy meghaladja a minimálbér szintjét, azaz heti 60 óra munkáért a jog ugyanannyi munkabért garantál számára, mint más munkavállalónak 40 órányi munkáért. Miután az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy a munkahelyen történő rendelkezésre állás munkaidőnek számít, nem elfogadhatóak immár azok az érvek, melyek az ilyen munkavégzés kisebb intenzitására hivatkozva tartották indokoltnak az alacsonyabb bért. Azt is megjegyezzük, hogy miután létezik olyan joggyakorlat, amely szerint meg lehet állapítani készenléti jellegű munkakört, ha a munkaidő 2/3-ában tényleges munkavégzés folyik, a jelenlegi gyakorlat még a régi érvrendszer alapján is megkérdőjelezhetőnek tűnik, hiszen a minimálbér fizetésének esetében a munkaidő 1/3-át kitevő rendelkezés

³ Corporate Leadership Council: Scientific Career Management Frameworks, 2004 május www.corporateleadershipcouncil.com, 2006. február 7.

zésre állás egyáltalán nem kerül díjazásra. A jelenlegi gyakorlat alapján így akár az is előfordulhat, hogy a készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatott munkavállaló ugyanúgy nyolc órát dolgozik, mint nem készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatott társa, és emellett még négyórányi rendelkezésre állásra is kötelezett, lényegében díjazás nélkül.

A napi pihenőidő

Az irányelv 3. cikke a napi minimális pihenőidőt határozza meg, amelynek mértéke – megszakítás nélkül – 11 óra. A napi pihenőidő hossza bizonyos esetekben jogszabály vagy kollektív szerződés útján lecsökkenthető.

Lényegi tartalmát tekintve a magyar jog megfelel az irányelv fent ismertetett rendelkezéseinek (Mt. 123. §). Az Mt. ugyanakkor nem tartalmazza a garanciálisnak tekinthető megszakítás nélkül kifejezést. Bár a gyakorlatban a pihenőidő rendszerint valóban megszakítás nélküli, és nincs olyan esetről tudomásunk, amikor a munkáltató több részletben próbálta volna meg azt kiadni, de a jelző hiánya mégis jogértelmezési problémához vezethet.

Azt is meg kell jegyezni, hogy sok munkáltató nincs tudatában annak, hogy a 11 órás napi pihenőidő abban az esetben is jár a munkavállalónak, ha a rendes munkaidő előtt, vagy azt követően a munkavállaló rendkívüli munkát végzett.

Azonban nem csak a jogérvényesülésre vonatkozó kifogás hozható fel a napi pihenőidőre vonatkozó rendelkezések kapcsán. Az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról szóló 1997. évi LXXIV. törvény 11. §-a ugyanis egyenesen kizárja az Mt. napi pihenőidőre (valamint a heti pihenőidőnek, illetve fizetett éves szabadságra vonatkozó szabályainak) alkalmazását. Ezzel egy egyre növekvő méretű, immár körülbelül két-

százezres (más adatok szerint is a százezret jóval meghaladó) munkavállalói csoportot kizár a munkaidős irányelv nyújtotta védelemből. Bár csak vélelmezhető, hogy mi indokolja a fenti kizáró rendelkezést, véleményünk szerint azonban bármennyire fontos politikai cél is a foglalkoztatás növelése, az inaktív lakosság munkába állítása, ebben az esetben sem elfogadható a munkaadók munkahelyteremtésre ösztönzése oly módon, hogy sérüljenek az uniós irányelvek munkavállalókat védő szabályai. Ráadásul minden jel szerint az alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatottak számíthatnak a legkevésbé szakszervezeti védelemre, így esetükben különösen fontos lenne a törvényi védelem fenntartása, esetleg megerősítése.

A heti pihenőidő

Az irányelv 5. cikke szól a heti pihenőidőről, amelynek hossza – megszakítás nélkül – 24 óra, plusz a 11 órás napi pihenőidő, azaz összesen megszakítás nélkül 35 óra. A legelső probléma itt is a megszakítás nélküliség hiánya, amely itt már nem csak elméleti kérdés. A Munka Törvénykönyve 124. §-a alapján ugyanis nem biztosított, hogy a munkavállaló heti két pihenőnapja két egymást követő nap legyen. Teljesen jogszerű például a magyar jog alapján, ha az egyik pihenőnap szerdára, a másik pedig vasárnapra esik. Ebből következően nem biztosítja a magyar munkajog azt, hogy a 35 óra pihenőidő a munkavállalót heti megszakítás nélkül illesse meg.

Szintén komoly problémát okoz, hogy a magyar munkajog lehetőséget biztosít a munkavállaló pihenőnapján rendkívüli munkavégzésre. Az irányelv logikája alapján ez fából vaskarika a pihenőnapon a munkavállaló pihen, és munkanapokon végez munkát. A jogi megoldás itt annak kimondása lehet, hogy

azok a napok, amikor a munkavállaló munkát végez, munkanapnak minősülnek.

Az éves rendes szabadság

Az irányelv 7. cikkében került meghatározásra az éves fizetett szabadság mértéke. Bár az Mt. rendelkezései nagyrészt megfelelnek az irányelv követelményeinek, az a tény, hogy a magyar jog az irányelvi minimum 4 hét helyett minimum 20 munkanapot ír elő, csekélyebb jogsérelemmel járhat, például az ún. pihenőnap-át helyezések esetén, amikor is munkaszüneti nap körüli szombatot rendelettel munkanappá minősítenek.

A szabadság kiadásával kapcsolatban felmerül azonban egy sokkal súlyosabb gyakorlati probléma is. Az irányelv egyértelművé teszi, hogy munkaidőkeret alkalmazása esetén a kiadott szabadságnapoknak vagy semlegeseknek kell lenniük a munkaidőkeret szempontjából (azaz, a napi munkaidő mértékével kell őket kiadni, ami általában 8 óra), vagy figyelmen kívül kell őket teljesen hagyni a munkaidőkeret számításakor.

Ezen irányelvi szabálynak megfelelő szabályt tartalmaz az Mt. 118/A. §-ának (5) bekezdése is.

Az említett Mt. rendelkezés megfogalmazása és elhelyezése a törvényben azonban olyan kevéssé szerencsés, hogy a joggyakorlat igen sok esetben megfélekedezik erről a szabályról. Több olyan esetről is van tudomásunk, amikor a munkáltató a fenti szabályt figyelmen kívül hagyva órákban állapítja meg a szabadságot. Így abban az esetben, ha a munkavállaló munkanapja 12 órás, és ezen a napon a munkavállaló szabadságon van, nem egy, hanem 1,5 nap szabadságot ír ki a számára.

Ez több szempontból is jogsértő. Egyrészt a fent említett 4 heti szabadságot előíró irányelvi és 20 napot előíró munkatörvényi szabályba ütközik, másrészt sérti a szabadság valódi funkcióját is.

A szabadság alapvető funkciója ugyanis a munkavállaló hosszabb pihenésének, regenerálódásának biztosítása. Ez nyilván csak hosszabb, egybefüggő szabadságidőszakok igénybevétele esetén lehetséges. Ezt az alapvető munkavállalói jogot sérti a szabadság órákban való számolása.

Sajnos ezt az uniós és magyar jogba egyaránt ütköző gyakorlatot egyes hivatalos szervek állásfoglalások kiadásával is alátámasztják. Ugyanakkor egyrészt az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata alapján a minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes. Másrészt ezen állásfoglalások tartalma nyilvánvalóan az Mt. és az irányelv szabályaiba is ütközik.

Az uniós jognak való megfelelést ebben a kérdésben is – akárcsak az ügyelet kérdésében – a bíróságok biztosítják. Az EBH2003/972 számú határozat ugyanis kimondja, hogy „a munkavállaló szabadságát munkanapban kell nyilvántartani. A munkaórán történő nyilvántartás nem felel meg a törvénynek.”

Az éjszakai munka

Az irányelv 8. cikke kimondja, hogy az éjszakai munkavégzés esetén a munkaidő mértéke a 8 órát nem haladhatja meg. A magyar jog ezen irányelvi rendelkezést egyszerűen nem vette át. Az éjjeliőrök többsége, készenléti jellegű munkakörrel lévén szó, 12 órás munkaidő mértékkel dolgozik – természetesen éjszaka.

A rugalmasság hiánya

A magyar munkajog uniós megfelelése azonban nem csak

egyes munkavállalói jogok érvényesülésének hiánya miatt kritizálható. Teljesen jogos kritikák érhetik a munkáltatói oldalról is amiatt, hogy a magyar munkajog nem biztosítja azt a rugalmasságot, amelyet az irányelv megengedne, annak ellenére, hogy az irányelv 2001. évi átvételének jogpolitikai céljai között szerepelt a munkaszervezés rugalmasítása, illetve e téren a kollektív és egyéni megállapodások szerepének erősítése.

Az irányelv azonban minden egyes munkakörben lehetővé tenné akár kollektív szerződéses rendelkezés nélkül is a négy hónapos munkaidőkeret alkalmazását. Ugyancsak akár kollektív szerződés nélkül is hat havi munkaidőkeretet engedélyez az irányelv több jelentős ágazatban, így például a mezőgazdaságban és a turizmusban. A fentiekkel szemben a Munka Törvénykönyve általánosságban csak kéthavi munkaidőkeret alkalmazását engedi, és idegymunka esetében is csak négyhavi munkaidőkeretet engedélyez, feltéve, hogy nincs az adott munkáltatónál kollektív szerződéses rendelkezés érvényben a tárgyban.

A heti pihenőidő kapcsán a fentiekben a munkavállalói jogok szemüvegén keresztül érte kritika a magyar törvényt. A munkáltatók oldaláról is fel lehet azonban vetni, hogy elegendő lenne 35 órányi heti pihenőidőt biztosítani a munkavállaló számára az irányelv rendelkezései alapján, heti két pihenőnap helyett.

A fenti törvényi előírások különösen azoknál a kis- és középvállalkozásoknál okozhatnak problémát, ahol nem lehetséges kollektív szerződés megkötése, vagy az ahhoz való csatlakozás. Természetesen nem gondoljuk, hogy a kis- és középvállalatok gyakorlatában a munkaidő megszervezése ezáltal

rugalmatlanabb lenne, mint a kollektív szerződéssel rendelkező nagyobb cégeknél. Csakhogy esetükben – hasonlóan a fekete- és szürkefoglalkoztatás elterjedt gyakorlatához – feltételezhető, hogy jogellenes megoldásokkal is élnek a rugalmasítás érdekében. Ilyenkor többnyire a munkavállaló magasabb keresethez, állásbiztonsághoz fűződő érdekeltsége találkozik a munkaadó rugalmasítási igényeivel, s – mint ezt az utóbbi évtizedekben számos munkaszociológiai kutatás tanúsította – a munkavállaló védelmének szándékával meghozott törvények sérülnek, hiszen – tudva vagy tudattalanul – a munkavállalók maguk mondanak le jogaikról. Éppen a munkaidő szabályozása az a terület, ahol hagyományosan és különösen gyakran érvényesül a munkavállalók és munkaadók ilyen „összekacsintása”. Közismert például, hogy számos munkahelyen a munkavállalók önként jelentkeznek a viszonylag jól megfizetett túlórákra – akkor is, ha azok az elrendelhető órák törvényi vagy kollektív szerződéses szabályozásának mértékét meghaladják. Egyes munkaügyi szakértők hajlamosak ebből arra a következtetésre jutni, hogy bizonytalanság van abban, hogy mit tekintünk a munkavállaló számára kedvezőbb szabályozásnak, s ílymódon a „jóléti elv” pontos értelmezése is megkérdőjelezhető, például a munkaidő szabályozásának területén. Véleményünk szerint azonban az efféle relativizálás nem helyénvaló, az uniós jogszabályok egyértelmű célja ugyanis a munkavállalók védelmének és a munkaadó rugalmasítási igényeinek együttes érvényesítése, s a jogbiztonság elvéből következően a magyar szabályozásnak is pontosabban kellene meghatározni mind a minimum-standardokat, mind a szerződéses eltérés lehetőségeit.