



Összefoglaló a GINOP-5.3.5-18-2018-00058-as projekt III. tanulmányához

2022.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

Bevezetés	3
A III. tanulmányról	4
Bevezetés	4
Közvetett foglalkoztatáspolitikai, avagy miért lehet jó megoldás a hivatásos szolgálati jogviszony a munkanélküliség kérdésére	4
Foglalkoztatáspolitikai alapvetés	5
Pótlékok, mint szociális jogi jogintézmények a hivatásos szolgálati jogviszonyban	5
A juttatási árnyzóna foglalkoztatáspolitikai jelentősége a hivatásos szolgálati jogviszonyban – avagy az egyéb támogatások, juttatások szociális jogi jellegének bemutatása	5
A nemzetbiztonsági szolgálati jogviszonyt, mint egy atipikus hivatásos szolgálati jogviszonyt jellemző speciális rendelkezések és azok empirikus anomáliái	6
A munkajogviszony létesítésének alapvető szabályai	7
A 2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról hatálya alatt foglalkoztatott tisztviselőkre vonatkozó kinevezési szabályok	7
Összegzés	8

Bevezetés

A Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezete (HTFSZ) sikeresen pályázott konzorciumban a Független Büntetés-végrehajtási Szakszervezetek Országos Szövetségével (FBVSZOSZ) a GINOP-5.3.5-18 – Munkaerőpiaci alkalmazkodóképesség fejlesztését célzó tematikus projektek című pályázati felhívásra, ennek keretében a „Munkaerőpiaci előrejelzések a közigazgatás, védelem ágazatban” GINOP-5.3.5-18-2018-00058 című projekt megvalósításához 49 996 470 Ft vissza nem térítendő támogatást nyert el.

A projekt kiemelt célja, hogy előrejelzést mutasson a közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás ágazatban munkaerő-igények és készségek vonatkozásában. Ezen cél megvalósítása érdekében a konzorciumi tagok a következő tevékenységeket vállalták:

- az előrejelzésekre vonatkozó tanulmány elkészítése, ennek témái között felmerül például:
 - o Kérdőíves kutatás eredményei
 - o Munkaerőpiac hatása a közigazgatásra
 - o Munkaerő-piaci előrejelzések különös figyelemmel a fiatal munkaerőre
 - o Közvetett foglalkoztatáspolitikai, avagy miért lehet jó megoldás a hivatásos szolgálati jogviszony a munkanélküliség kérdéseire
 - o A szervezetfejlesztés lehetőségei
 - o Jogviszony megszűnés, megszüntetés a közszolgálatban, különös tekintettel annak munkaerőpiacra gyakorolt hatásaira
- a tanulmány alapján online szakmai tanácsadás biztosítása az érdeklődők számára
- az ágazat érintettjei számára tájékoztató rendezvények szervezése
- együttműködés kialakítása különböző megvalósítást elősegítő szervezetekkel, intézményekkel

A projekt hosszútávú célja az együttműködési platformok kialakítása, illetve az ágazat szervezetfejlesztési tevékenységeinek elősegítése.

A III. tanulmányról

A projekt során elkészült négy tanulmány, mely rávilágít a közigazgatás, védelem ágazat jelenlegi kérdéseire és kihívásaira. A III. tanulmány címe „A közigazgatás jogintézményei a munkaerőpiaci összefüggés tükrében, munkajogi és szociális jogi megfontolások a foglalkoztatás hatékonysága és egyenlősége érdekében”, mely az ágazat jogi intézkedéseit vizsgálja meg a munkaerőpiaci események vonatkozásában. A tanulmányt Dr. Kiss Gergely Árpád, Dr. Sipos Marcell, Dr. Takács Dóra, Dr. Varga Dóra, és Dr. Zaccaria Márton Leó készítette.

Bevezetés

A közszféra – csakúgy, mint az abban ellátott feladatok palettája – rendkívül sokszínű, így ugyancsak nehéz dologgal kell szembenéznie annak, aki egy átfogó kutatáson belül szeretné bemutatni annak jellemzőit. Ezzel összefüggésben talán nem tekinthető túlzásnak a tanulmány azon kijelentése, hogy a jelen kutatásban felvázolt kérdések, esetkörök mindenre kiterjedő elemzése – terjedelmileg – nem ismerne határokat. Így ezen tanulmány, amely egy nagyszabású kutatási projekt egyik központi részét képezi, közigazgatási szervezetrendszer sajátos, speciális elemeiként említhető rendvédelmi szervekkel kapcsolatban igyekszik kielégítő információkkal szolgálni, főként az elemzés alá vont csoportokra érintő munkaerőpiaci folyamatok, jelenségek témakörében.

Közvetett foglalkoztatáspolitikai, avagy miért lehet jó megoldás a hivatásos szolgálati jogviszony a munkanélküliség kérdésére

A munka és szociális jog, foglalkoztatáspolitikai kapcsolatának kérdését a gazdasági foglalkoztatási jogviszonyok irányából többféleképpen lehet megközelíteni. Ez a megközelítés ugyanúgy fennáll a közszolgálati jog – munkajog – szociális jog hármában. A közigazgatási foglalkoztatottak – különösen a fegyveres szerveknél, hivatásos szolgálati jogviszonyban állók esetén – azon túl, hogy a diszpozitív, felek számára jogviszony alakító feltételeket engedő rendelkezések viszonylag minimális szinten találhatóak az egyes szolgálati jogviszonyban állók jogállását szabályozó normákban, elég szép számban *fellelhetőek* az egyes, *munkaerő megtartását célzó instrumentumok*, mint például *a cafetéria juttatások, államilag támogatott hitelek, szociális támogatások, kegyeleti ellátások*. Tehát tetten érhető a munkaerő megtartás a munkáltató részéről.

Foglalkoztatáspolitikai alapvetés

A szociális jog ezen területének alapvető célja a munkanélküliség csökkentésében ragadható meg. A munkanélküliség csökkentése több úton lehetséges. Egyrészt lehet közvetlen módon, kifejezett ilyen irányú normák megalkotásával, támogatások, segélyek képzési rendszerek felépítésével vagy akár közfoglalkoztatással. Másrészt közvetett módon az adott jogviszonyon belüli alternatívák felvázolásával, amelyek célja, hogy az álláskereső szempontjából szimpatikus munkahelyek teremtése, ugyanakkor a már foglalkoztatott személyek megtartásának elősegítése, ezáltal csökkentve a munkaerőpiacról kikerült személyek számát.

Pótlékok, mint szociális jogi jogintézmények a hivatásos szolgálati jogviszonyban

A jogalkotói indok elsődleges célja az volt, hogy a fegyveres rendvédelmi szolgálati jogviszonyt választók hivatástudatát és a pálya iránti elkötelezettségét a jogviszonyban eltöltött idővel arányosan minél jobban honorálja. Ezen életpályamodell részeként átalakításra került a rendészeti képzési rendszer, így az ilyen irányú pálya után érdeklődők már a középiskolai tanulmányaiktól kezdve részesei lehetnek a köz szolgálatának. A tudatos nevelési, képzési mechanizmus mellett a jogviszonyon belül, a mozgó bérelemek, állami támogatások, kedvezmények széles körű rendszerének kiépítése ugyanezen jogpolitikai célokat szolgálja.

A rendészeti szolgálati jogviszonyt szabályozó norma tudás alapú pótlékként tartalmazza az idegennyelv-tudási pótléket, ám csak bizonyos munkakörök esetén. A szolgálati jogviszonyon belül, hogy abban az esetben, ha a rendvédelmi hivatásos állomány tagja nem rendelkezik a pótlék megállapításához szükséges nyelvismerettel, akkor a foglalkoztató tanulmányi szerződés keretei között pénzügyi támogatást nyújthat a nyelvvizsga megszerzéséhez. Az elmúlt évek, évtizedek nemzetközi eseményei rávilágítanak arra, hogy a rendészeti szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak esetén, azok körében, akik fegyveres, hivatásos szolgálatot látnak el, egyre inkább megkövetelhető lenne a széleskörű nyelvismeret, így ezáltal a pótlékre való jogosultság személyi hatálya is kiterjesztésre kerülne.

A juttatási árnyzóna foglalkoztatáspolitikai jelentősége a hivatásos szolgálati jogviszonyban – avagy az egyéb támogatások, juttatások szociális jogi jellegének bemutatása

Speciális támogatásként értékelendő, hogy az előbbieket szerinti pénzbeli juttatásokon kívül mindkét vizsgált jogszabály lehetőséget biztosít további képzettség megszerzéséhez szükséges tanulmányok folytatásának támogatására, ösztöndíj fizetésére. Ezen utóbbi kitétel azért kiemelkedően fontos, mivel az Európai Unió Szociális Pillérében megfogalmazott alapelvek

szerinti egész életen át tanulás lehetőségét biztosítja (Szociális Jogok Európai Pillére) a közszolgálati életpályát választók számára. Ezáltal elősegíti az egyes rendfokozatok megszerzését, illetve olyan munkaerőpiaci szolgáltatásként értékelhető, mint amilyen az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott képzési támogatás. A bírói gyakorlat során leginkább felmerülő, problematikus kérdés, hogy az ezen a jogcímenen, a fentiek szerinti jogszabályi helyekre hivatkozva nyújtott támogatások mire tekintettel kerülnek nyújtásra hivatásos állomány tagjának. Az alapvető kérdés, hogy munkavégzéstől függetlenül megilleti-e ezen juttatás a foglalkoztatottat? A versenyszféra munkajogában már jól ismert rendszer közszolgálati átültetése hasonló pozitív szociális jogi szemlélettel rendelkezik, mint az előzőekben részletezett jogintézmények. Az egyes többletjuttatások mindig olyan motivációs hatást fejtenek ki, amely munkaerőpiaci szempontból jelentős, ha a munkanélküliség csökkentéséről beszélünk.

A nemzetbiztonsági szolgálati jogviszonyt, mint egy atipikus hivatásos szolgálati jogviszonyt jellemző speciális rendelkezések és azok empirikus anomáliái

„A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának szolgálati jogviszonya határozatlan időtartamra létesített különleges szolgálati jogviszony, amelyben a szolgálat függelmi rendben, fokozott veszélyeztetettségben történik” (Nbtv. 21.§ (1) bekezdés). Magukból a fogalmi alapokból látszik, hogy egy igencsak speciális alanyi körnek a jogállását szabályozó kormányzati szolgálati jogviszonyról beszélünk. A szolgálati jogviszony kizárólag olyan személlyel létesíthető, tartható fenn, aki mind a létesítést, mind pedig a fenntartás érdekében hozzájárul ahhoz, hogy nemzetbiztonsági szempontból átvilágítsák.

Maga az ellenőrzés az, amely ezen közszolgálati életpálya ügynevezett méregfogát jelenti. Abban az esetben ugyanis, ha ehhez a kormánytisztviselő nem járul hozzá, vagy hozzájárul, de kockázati tényező kerül feltárássra, akkor kizárólag a miniszteri mérlegelési jogkörben ad lehetőséget arra, hogy felülbíráható legyen a jogviszony létesítésének elutasítása vagy a már fennálló jogviszony megszüntetése.

A jogellenes munkaviszony megszüntetés megállapíthatósága szempontjából további releváns pont lehet az a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatására lefektetett eljárási szabályok, határidők megsértése, illetve a kormánytisztviselő nem megfelelő, vagy nem kellő időben történő tájékoztatása az ellenőrzésről.

A munkajogviszony létesítésének alapvető szabályai

Alapszabály, hogy munkajogviszony csak munkaszerződéssel létesíthető, így ebben az értelemben kizárólag a 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (továbbiakban: Munka törvénykönyve) vonatkozó rendelkezéseinek betartásával létesített jogviszony keletkeztethet munkaviszonyt a felek között. A munkaszerződést írásba kell foglalni, de mivel a Munka törvénykönyve szabályozási logikája értelmében a munkaviszony és a munkaszerződés elválhat egymástól, ezért a szóbeli megállapodással létesített, a felek tényleges teljesítésén alapuló, de írásba foglalt munkaszerződés nélküli munkajogviszony létesítése sem kizárt.

Bár a munkaszerződésben nem szükséges megállapodni a munkaviszony valamennyi lényeges tartalmi elemében, összességében a felek érdekeit mégis így lehet a leghatékonyabban megjeleníteni a jogviszonyban.

A Munka törvénykönyve hatálya alatt – ellentétben a közszolgálati típusú foglalkozási formákat szabályozó jogállási törvényekkel – a munkaszerződéshez a felek teljes és egyértelmű konszenzusa szükségeltetik, ami a Munka törvénykönyve II. fejezetének 8. pontja alatt a 14. §-ában rögzített, megállapodást definiáló meghatározásával, illetve a kötelező tartalmi elemek kapcsán használt „meg kell állapodni” szóhasználattal is alátámasztható. Ennek tehát az a valódi jelentősége foglalkoztatáspolitikai szempontból, hogy – ellentétben a közszolgálattal – bár valóban „csupán” a felek konszenzusos megállapodása szükséges a jogviszony érvényes létrehozásához, annak tartalmára nézve csak részletekben ad eligazítást a törvény, azaz ez adott esetben nehézséget jelenthet a felek számára (lásd pl. a sablon munkaszerződések okozta gyakorlati problémákat).

A 2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról hatálya alatt foglalkoztatott tisztviselőkre vonatkozó kinevezési szabályok

Kiemelendő a speciális rendelkezések körében a *2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról* (továbbiakban: NAV tv.) V. fejezetének 28. §-a is, amely a NAV keretei között folytatott munkatevékenység és közhatalomgyakorlás speciális ismérveire reflektálva a szolgálati jogviszony jellegére nézve külön előírásokat tartalmaz a kinevezéssel összefüggésben a következők szerint:

(1) Szolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet - az ellátott feladat sajátos körülményeihez igazodó - többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.

(2) A pénzügyőr a szolgálati jogviszonyból fakadó kötelmeit - a NAV rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében - önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, akár életének és testi épségének kockáztatásával teljesíti.

A kinevezési okmány tartalmáról a NAV tv. V. fejezetének 41. §-a szól, abban pedig – együtt a kinevezés főszabály szerinti határozatlan időtartamával és teljes munkaidős jellegével – néhány eltérést leszámítva (többet pl. a NAV tv.-ben a szolgálati státusz és a heti munkaidő) – a *2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről* (Kttv.) törvényben és a *2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról* (Kit) törvényben megismerteket látjuk kötelező tartalmi elemekként.

Összességében megállapítható, hogy a NAV tv. hatálya alatt munkát végzőkre is a közszolgálati típusú munkajogviszonyok szabályozásánál általánosságban irányadó megszorítások és kógens normák dominálnak. Ugyanakkor a NAV személyi állományát illetően – gondolva elsősorban a pénzügyőri státuszra – jelentős munkaerőpiaci szempontú korlátozásokat találunk, amelyek háttérben elsődlegesen az államigazgatáson belül is speciálisnak számító munkatevékenység és felelősségi kör áll.

Összegzés

A tanulmány a fent említett témákat jóval részletesebben tárgyalja a témában. Az eredmények aktuális kérdésekre, problémákra mutat rá.

Bővebb információ a tanulmányról:

www.htfsz.hu és www.fbvszosz.hu