



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

Hatósági ellenőrzés kontra audit
avagy a munkaügyi szabályok hatékony
végrehajtása

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. november 15.

Nyilatkozom, hogy a dolgozat elkészítéséhez mesterséges intelligencia alkalmazásokat nem vettem igénybe.

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS	4
2. MEGFELELÉS A NEMZETKÖZI MUNKAÜGYI SZABÁLYOKNAK ÉS ALAPELVEKNEK	6
2.1. <i>A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet követelményei</i>	6
2.2. <i>Az Európai Unió alapelvei</i>	9
3. A HATÓSÁGI MUNKAÜGYI ELLENŐRZÉS	13
3.1. <i>Ellenőrzés és felügyelet mint állami feladat</i>	13
3.2. <i>A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény</i>	16
3.3. <i>Az új szabályozás és a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság</i>	18
3.4. <i>A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság a gyakorlatban</i>	22
4. A MUNKAÜGYI AUDITÁLÁS	26
4.1. <i>A munkajogi audit és a munkaügyi compliance audit fogalma</i>	26
4.2. <i>Az Mt. tervezete a munkajogi auditálás intézményéről</i>	29
4.3. <i>A munkajogi audit a gyakorlatban</i>	30
4.4. <i>A munkaügyi compliance audit a gyakorlatban</i>	31
5. ELLENŐRZÉS KONTRA AUDIT	35
5.1. <i>A hatósági ellenőrzés és a munkaügyi audit együttes jelenléte</i>	35
5.2. <i>A munkaügyi ellenőrzés kihívásai</i>	37
6. KÖVETKEZTETÉSEK, DE LEGE FERENDA	41
7. IRODALOMJEGYZÉK	44
<i>Szakirodalom</i>	44
<i>Felhasznált jogforrások</i>	45
<i>Internetes források</i>	47

1. Bevezetés

A munkajog életünk szerves része, szükségszerűen találkozunk vele és mindennapjainkat is meghatározza akár munkáltatóként, akár munkavállalóként érint bennünket. Napjainkra kijelenthető, hogy minden területet, ahol egyenlőtlen viszonyokkal találkozhatunk, áthatóan szükséges szabályozni. Mivel a munka világa kifejezetten kivan téve ilyen helyzeteknek, így a megfelelő szabályozásnak elengedhetetlen feltétele, hogy betarthatóan és betartathatóan fejtsse ki hatását ezekre az érzékeny viszonyokra.

A hatékony szabályozáshoz megfelelő és hosszú élettartamú konstrukciót kell kialakítani a jogbiztonság és a munkaviszonyok megfelelő működése érdekében. Az utóbbi években a szabályok betartatása azonban jelentős problémát jelent a munkajog területén, amit bizonyít a szabályszegések és visszaélések számának folyamatos emelkedés.¹ A munkáltatók az erőfölényüket kihasználva nem törődnek a számukra – anyagilag, vagy pusztán a több gondolkodást, vagy papírmunkát igénylő – kedvezőtlen szabályokkal, így nehéz helyzetbe sodorják a nekik kiszolgáltatott alkalmazottakat. A visszatartó erő hiánya, a jogszabályok nem megfelelő végrehajtása a visszaélések melegágyát képezik. A szabályoknak kevés értelme van, ha azokat a munkáltatók nem tartják be, illetve, ha azok a kiszolgáltatott helyzetben álló munkavállalóknak nem megfelelőek. Itt jön képbe a munkaügyi ellenőrzés fontossága, amely közös társadalmi érdekünk, így a munkaviszony valamennyi résztvevőjét szolgálja.

A munkavállalók széles körében hiányzik a munkajog általános ismerete, sok esetben nincs is fogalmuk a jogosultságaikról, így nem is veszik észre a foglalkoztatójuk jogellenes cselekményeit. Társadalmunkban a jogi tudatlanság mellett ugyancsak probléma a munkáltatói visszaélésekkel szembeni passzivitás. Sokan úgy közelítik meg a kérdéskört, hogy ez a munkáltatók megszokott viselkedése, így nincs értelme felszólalni, vagy akár pereskedni, mert abból úgy is a munkavállaló húzza a rövidebbet. Ezt a jelenséget, pedig totálisan kihasználják a foglalkoztatók annak ismeretében, hogy a foglalkoztatott inkább a biztos megélhetését választja mintsem a feljelentést vagy a bizonytalan kimenetelű pereskedést. Az önérvényesítés emiatt általában elképzelhetetlen, mert a jogi tudatlanság mellett szintúgy oka az, hogy félnek a munkavállalók a munkáltató

¹ Guy DAVIDOV: Compliance with and Enforcement of Labour Laws: An Overview and Some Timely Challenges, *Soziales Recht* 2021/3. 111.

esetleges megszorító reakciójától.² Emiatt nem nyújtanak be panaszt a hatósághoz, így a hatóságnak is nehezebb feladat felmérnie, hogy esetlegesen mely munkahelyek a problémások, valamint nem indítanak pert a munkáltatójukkal szemben, a munkáltató általi kihágások pedig gyakran nem ütik meg a büntetőjog határát. Tehát az általános polgári- és büntetőjogi végrehajtás sem szolgálja ki megfelelően a munkajog szükségleteit. A szakszervezetek és üzemi tanácsok jelenléte – az alapvető érdekképviselési tevékenységükön felül – fontos hatást gyakorol a munkáltatók jogkövető magatartására, viszont ez sem jelent védelmet minden egyes munkahelyen a foglalkoztatottak létszámának függvényében.³

Mindezek alapján véleményem szerint, szükség van egy egyedi, kifejezetten munkajoggal foglalkozó végrehajtást ösztönző ellenőrzési rendszerre, amely a munkaügyi ellenőrzés valamennyi funkciójának meg tud felelni és áthatóan tudja irányítani az egyes folyamatokat. Ebbe a rendszerbe többféle eszköz is beletartozhat, a fő elemeknek viszont egységesnek kell lenniük, azaz szükséges a hatósági felügyelet, a jogkövetkezmények megfogalmazása, a munkáltatók önellenőrzése, és a motiváció az önálló jogkövetésre. Magyarországon ennek megfelelően a munkaügyi ellenőrzést különböző funkciókat betöltve több eszköz is szolgálja. A hatósági vonalat a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság képviseli, a szankciók és jogkövetkezmények eszközölése is idetartozik, az munkáltatók önellenőrzését a munkaügyi auditok testesítik meg, míg az önálló jogkövetésre igyekszik mindkettő motiválni a munkáltatókat, viszont a hatóság ebben egy erősebb szerepet játszik. A vázolt rendszernek és eszközeinek megfelelően jelen dolgozatomban a munkaügyi ellenőrzés két legfőbb módját vizsgálom, amelyeken keresztül kiemelt hangsúlyt helyezek a megfelelés és végrehajtás különbségeire. Ennek mentén összevetem a klasszikus hatósági munkaügyi jogérvényesítést az önállóbb audit jellegű megoldásokkal, valamint külön figyelmet fordítok a nemzetközi szabályozásra, így a Nemzetközi Munkaügyi Hatóság követelményeire, illetve az Európai Unió alapelveire és nemzeti szabályaink megfelelésére. A dolgozatban választ kapunk arra, hogy hogyan működhet e kettő rendszer párhuzamosan egymás mellett, és hogy lenne a hatékonyabb, ha az egyik esetleg eluralkodna a másikon és hierarchia alakulna ki a munkaügyi ellenőrzés rendszerében, vagy, ha mellérendelten egymástól függetlenül működnének.

² Leah Faith VOSKO: *Closing the Enforcement Gap: Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs*. Toronto 2020, 2. fejezet

³ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 236. § (1), 273. § (3)

2. Megfelelés a nemzetközi munkaügyi szabályoknak és alapelveknek

„Sajnos, [...] a munkaügyi ellenőrzést több kormány is elhanyagolja. Néha ez odáig fajul, hogy azok is kételkednek a hatékonyságában, akiknek a védelmét szolgálja a rendszer. Azonban nem szabad megfeledkezni a munkaügyi ellenőrzés szabályozásának megjelenése óta megtett fejlődéséről [...] és nem szabad figyelmen kívül hagyni a javaslatokat egy jobb ellenőrzési rendszerre sem.”⁴

2.1. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet követelményei

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet – International Labour Organization (a továbbiakban: ILO) – az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) szakosodott szervezete. A XIX. század ipari forradalma nyomán embertelen munkakörülmények és a munkáltatók kegyetlen visszaélései miatt a munkásmozgalmakban, illetve az állami felelősöknél is megjelent a reformálás, a munkakörülmények javításának igénye, és ennek érdekében egy nemzetközi szintű összefogás alap gondolat.⁵ Az ILO 1919-ben alapult, alapokmányát pedig az I. világháború béketárgyalásainak keretében fogadták el, a versailles-i békeszerződés XIII. Fejezetében szereplő elveknek megfelelően.⁶ Az ILO alapítása mögött biztonsági, humanitárius, politikai és gazdasági megfontolások rejtőztek, mivel alapítói felismerték a társadalmi igazságosság fontosságát az időtálló béke biztosításában, melyet az Alapokmány Preambulumában is kifejeztek. A társadalmi igazságosság pedig addig nem lesz teljes, amíg igazságtalan munkafeltételek állnak fenn. Az ILO a munkavállalók érdekében általános nemzeteken átívelő szabályokat és alapelveket fogalmaz meg a jogharmonizáció szellemében.

Eredetileg az ENSZ-tagság automatikusan összefonódott az ILO-tagsággal, ez később ugyan módosult, azonban az ENSZ- és ILO-tagok nagyjából fedik egymást. A Szervezetnek jelenleg 185 tagállama van, köztük Magyarország is 1922 óta. Az ILO alapokmánya mellett fontos dokumentuma az 1944-es philadelphiai egyetemes munkaügyi értekezlet kereteiben

⁴ Gianni ARRIGO, Giuseppe CASALE, Mario FASANI: *A Guide to Selected Labour Inspection Systems*. Genf, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, 2011, 1. fordítás a szerző által.

⁵ Pénzügyminisztérium: Az ILO megalakulásának története és működésének céljai. 1. Bekezdés

⁶ Versailles-i Békeszerződés, 1919. XIII. Rész I. fejezet.

megfogalmazott Philadelphiai Nyilatkozat.⁷ Az ILO szervezete három részből épül fel: a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia a legfontosabb szerve, évente ülésezik, ezen konferenciák során állapítják meg az általános nemzetközi munkaügyi normákat és elveket. A konferenciák közötti időszakban a szervezet működését a Kormányzó Tanács irányítja, melynek felügyelete alatt működik a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, a szervezet állandó titkársága.⁸ Az ILO egyezményekben határozza meg a tagállamok által követendő munkajogi szabályokat, amelyeket kötelesek a nemzeti jogrendszerükbe implementálni.⁹ A munkaügyi ellenőrzést kettő egyezmény is szabályozza: a 81. sz. Egyezmény az iparban és a kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzésről, illetve a 129. sz. Egyezmény a mezőgazdasági munkaügyi ellenőrzésről. A 81. számú Egyezményt Magyarország a 2000. évi LI. törvény formájában, míg a 129. számú Egyezményt a 2000. évi LXV. törvény formájában hirdette ki. A 81. számú Egyezményt az ILO Általános Konferenciáján fogadták el 1947-ben, alapelveket fogalmaz meg a munkaügyi felügyelet megfelelő működésére és szervezetére. Az Egyezményt 150 tagállam ratifikálta, ezzel az egyik legszélesebb körben elfogadott és nemzeti szinten átvett munkajogi elv. Célja a munkajogi szabályok végrehajtásának elősegítése és ellenőrzése a munkavállalók védelmében, illetve a megfelelő munkakörülmények biztosításához. Ehhez az 1. cikk rögzíti, hogy az Egyezmény hatálya alá tartozó ILO tagállamok kötelesek munkaügyi ellenőrzési rendszert működtetni valamennyi munkahelyen.¹⁰ Az Egyezmény valamennyi ipari munkahelyre vonatkozik, amelyeknél a munkaügyi felügyelőknél keresztül érvényt szereznek a munkafeltételekről szóló és munkavállalók védelmét szolgáló törvényes rendelkezések.¹¹ A vonatkozó munkahelyek körét kibővítette az 1995. évi Jegyzőkönyv a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1947. évi Egyezményhez, mely szerint ki kell terjeszteni a felügyeletet a „nem kereskedelmi szolgáltató szektorra”, azaz minden olyan tevékenységre, amely az Egyezmény tekintetében nem ipari vagy kereskedelmi. Leszögezte azt is, hogy minden olyan tevékenységi körre is vonatkozik, amelyek még nem tartoznak az Egyezmény

⁷ BLAHÓ András, PRANDLER Árpád (szerk): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014. X. fejezet 3.2.1.

⁸ International Labour Organization honlap <https://www.ilo.org/about-ilo>

⁹ Jean-Michel SERVAIS: *International Labour Law*, Croydon, Wolters Kluwer, 2017. 57.

¹⁰ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 81. sz. Egyezménye az iparban és a kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzésről. 1. cikk

¹¹ 81. sz. Egyezmény 2. cikk

alkalmazási körébe.¹² Ennélfogva az Egyezmény és a Jegyzőkönyv hatálya minden létező és a jövőben létrejövő munkahelyre kiterjed.

A felügyelők szerepét három részre tagolja: a munkaügyi jogszabályok betartásának biztosítása, tanácsadás a munkáltatóknak és munkavállalóknak, illetve a hatóság figyelemfelhívása az esetleges kihágásokra és a törvényben nem szabályozott visszaélésekre. Ezen hatáskör mellett a tagállamok törvényhozóit feljogosítja a felügyelők feladatkörének terebélyesítésére, azzal a korláttal, hogy ezek az elsődleges feladataik hatékony végrehajtásában nem akadályozhatják őket. Kijelenti, hogy a felügyelőknek a kormányváltozásoktól és a kedvezőtlen külső befolyásoktól függetlennek kell lenniük, megfelelő képezéssel és tulajdonságokkal szükséges rendelkezniük. Az államnak biztosítania kell a felügyelők számára bizonyos jogosultságokat, fel kell őket hatalmaznia arra, hogy nappal és éjszaka egyaránt, akár előzetes értesítés nélkül szabadon beléphessenek bármely felügyelt munkahelyre, hogy az általuk szükségesnek ítélt szemlét, nyomozást, vizsgálatot eszközölhessenek.¹³ A tevékenységük eredményéről időszakonként jelentést kell tenniük a központi hatóságnál, aminek gyakoriságát az országok maguk határozhatják meg, de legalább évi egy alkalommal el kell végezni.

Meghatározza a szervezet formáját is, és valamelyik központi hatóság irányítása és ellenőrzése alá rendeli. Bár bizonyos esetekben, ha a tagállam közigazgatási gyakorlatával ez nem egyeztethető össze, ésszerű kereteken belül ettől el lehet térni.¹⁴

Ahogy az a fent vázolt rendelkezéseknél is tapasztalhatjuk az Egyezmény a pontos szabályozást több szegmensnél is nyitva hagyja, ráhagyja a nemzeti jogalkotókra a részletes kidolgozást. Az Egyezmény a munkaügyi ellenőrzésnek egy tág keretrendszerét alkotja meg, melyet a nemzeti szabályozásnál szigorúan figyelembe kell venni, azonban az államoknak meghagyja a nemzeti sajátosságok alkalmazását is, hogy egy széles, az adott állam által kitöltendő hézagot. Például a szankciók foganatosításának szabályait is nemzeti hatáskörben hagyja hatáskörben hagyja, ahogy a 14. és a 16. cikkek is ebben a szellemben adnak iránymutatást. A 14. cikk a munkaügyi felügyelet értesítéséről szól: munkabalesetek és foglalkoztatási megbetegedések esetén abszolút a nemzeti

¹² 1995. évi Jegyzőkönyv a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1947. évi Egyezményhez, 1. cikk.

¹³ 81. számú Egyezmény 12. cikk

¹⁴ 81. számú Egyezmény 4. cikk

jogszabályok előírásai az irányadóak. A 16. cikkben ugyanez a helyzet a felügyeleti szemlék gyakoriságának és részletességének szabályozásával.

A 129. számú Egyezményt a szakirodalomban sokszor a 81. számú egyezmény mezőgazdaságra vonatkozó ikertestvéreként emlegetik¹⁵, ezzel is kifejezve a másodlagos voltát a másik egyezményhez képest. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 129. sz. Egyezménye a mezőgazdasági munkaügyi ellenőrzésről lényegében egy kiegészítés, a 81. sz. Egyezmény mezőgazdasági vetülete, több cikkben hasonló vagy akár egyező rendelkezések jelennek meg a mezőgazdasági vállalkozásokra vonatkozó sajátosságokkal kiegészítve. Az Egyezmény nem tárgyalja, hogy a mezőgazdasági és munkaügyi ellenőrző szervek milyen hierarchiában állnak egymással, de általánosságban a mezőgazdasági kontrollt a központi munkaügyi ellenőrző hatóságok alá rendelték a tagállamok.¹⁶

Összegezve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet munkaügyi ellenőrzést előíró egyezményei lefektetik az alapelveket, illetve meghatározzák a tagállamok ellenőrző szerveinek sarokpontjait, azonban a szabályozás java részét a tagállamok kidolgozására bízta.

2.2. Az Európai Unió alapelvei

Az Európai Munkajog a foglalkoztatás alapvető normáit szabályozza az Európai Unió tagállamai tekintetében. Az EU munkajogi céljai az európai unió működéséről szóló szerződésben jelennek meg a következőképpen: magas foglalkoztatási ráta és erős szociális védelem biztosítása, az életszínvonal és a munkakörülmények javítása, illetve a társadalmi kohézió védelme.¹⁷

A szociális jogok európai pillére az Európai Unió állásfoglalása az uniós polgárok és uniós munkavállalók státuszának szabályozására. Szorosan kapcsolódik az európai unió működéséről szóló szerződés 153. cikkéhez, amelyben a korábban említett 151. cikkben szereplő célok tagállami megvalósításának elősegítése jelenik meg. A pillér húsz alapelvében szerepel többek között a foglalkoztatás aktív támogatása, a munkanélküli ellátás, és a minimumjövedelem, emellett külön fejezet szólhat alapelvvel a méltányos munkafeltételekről. Ezek közül több a munkaügyi

¹⁵ ARRIGO, CASALE, FASANI (2011) i. m. 2.

¹⁶ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 129. sz. Egyezménye a mezőgazdasági munkaügyi ellenőrzésről 3. cikk

¹⁷ Az európai unió működéséről szóló szerződés, 151. cikk

ellenőrzés kérdésköréhez is kötődik, például ilyen a biztonságos és rugalmas foglalkoztatás elve, amely szerint elő kell mozdítani a jó munkafeltételeket biztosító, innovatív munkavégzési formák térnyerését és meg kell akadályozni a bizonytalan munkakörülményeket eredményező munkaviszonyok kialakulását, többek között a hagyományostól eltérő munkaszerződésekkel való visszaélés tilalma révén. Szintén az ellenőrzéshez köthető alapelv a tájékoztatás a munkaviszony feltételeiről, védelem az elbocsátás esetén, valamint az egészséges, biztonságos és megfelelően kialakított munkakörnyezet és adatvédelem.¹⁸

A munkajog szabályozása a tagállami, nemzeti szinten parlamenti törvényhozás, illetve közigazgatási rendeletek és aktusok révén történik, a szabályok kötelező ereje, valamint elhelyezkedése a jogrendszerben egyértelmű. Az Unió szabályozás eltér ettől, az EU munkajogi szabályait az Európai Unió Alapjogi Chartája tartalmazza, a legszéleskörűbb szabályokat viszont az Unió rendeletekben és irányelvekben találhatjuk. A szabályok között van olyan, amely közvetlenül gyakorolja hatását a munkavállalókra, illetve olyan is, amely közvetetten befolyásolja a mindennapi munkaviszonyokat.¹⁹ Az irányelvekben bizonyos célokat fogalmaznak meg, amelyhez kötelezik a tagállamokat, azonban a cél megvalósításának konkrét formáját nem határozzák meg, hanem rábízák a tagállamokra. A munkaügyi ellenőrzés szabályozását több EU-s irányelv is befolyásolja, ezek közé tartozik példaként a munkaidő irányelv (2003/88/EK), az egyenlő bánásmódról szóló irányelvek, valamint a munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról szóló keretirányelv (89/391/EGK).

A munkaidő irányelv²⁰ a munkaidőt, a pihenőidőt és az éves szabadságot szabályozza, azzal a céllal, hogy a munkavállalók egészségét és biztonságát védje. A munkaügyi ellenőrzésnek egy fontos feladata annak a vizsgálata, hogy a munkáltatók betartják-e az erre vonatkozó szabályozást, hogy például megadják-e a megfelelő mennyiségű pihenőidőt, nem dolgoztatják a munkavállalót a maximális heti munkaidőn felül.

¹⁸ Az Európai Parlament 2017. január 19-i állásfoglalása a szociális jogok európai pilléréről (2016/2095(INI))

¹⁹ Zane RASNACA, Aristeia KOUKIADAKI, Niklas BRUUN, Klaus LÖRCHER szerkesztők: *Effective Enforcement of EU Labour Law*. Hart Publishing, Oxford, 2022. 14.

²⁰ 2003/88/EK irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, HL L 299, 2003. 11. 18., 9.

A 2000/78/EK irányelv lefekteti az egyenlő bánásmód általános kereteit a munkaviszonnyal kapcsolatban.²¹ Tiltja a vallás, kor, meggyőződés és szexuális irányultság szerinti diszkriminációt. A 2006/54/EK irányelv pedig a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmódot szabályozza.²²

A 89/391/EGK irányelv előírja, hogy a munkáltatóknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük a munkavállalók egészségvédelme érdekében.²³ Az ellenőrző hatóságnak fontos ennek a meglétéről megbizonyosodnia és intézkednie, ha nem megfelelő munkakörülményeket tapasztal.

Az Európai Parlament 2014. január 14-i állásfoglalása a hathatós munkaügyi ellenőrzésekről: az európai munkakörülmények javítására irányuló stratégiáról elismeri, hogy a munkaügyi ellenőrzés fontos szerepet játszik a munkavállalók jogainak védelmében, a munkahelyi egészségügyi és biztonsági kockázatok kezelésében.²⁴ A munkaügyi felügyelőség feladata, megelőzni a foglalkoztatás védelmére vonatkozó szabályok megsértését, valamint elősegíteni a tisztességes és társadalmilag felelős gazdasági növekedést, amennyiben ez segít biztosítani a bérek tényleges kifizetését és a társadalombiztosítási járulékfizetést.

A munkaügyi ellenőrzéshez kapcsolódik kettő Uniós szervezet is: az Európai Munkaügyi Hatóság és az Európai Munkavédelmi Ügynökség. Az Európai Munkaügyi Hatóság (European Labour Authority, ELA) 2019-ben jött létre, célja a méltányos munkaerő-mobilitás biztosítása az EU-ban és a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának támogatása. Segíti a tagállamok együttműködését és koordinálja a közös ellenőrzéseket, valamint előmozdítja a vonatkozó uniós szabályok végrehajtását, és közvetítő szerepet tölt be az uniós országok között felmerülő viták rendezésében.²⁵

Az Európai Munkavédelmi Ügynökség (European Agency for Safety and Health at Work, EU-OSHA) az Európai Unió munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi információs ügynöksége. Célja a biztonságos és egészséges munkakörülmények elősegítése az Európai Unió és az Európai Gazdasági Térség (EGT) országaiban. Fő tevékenységei közé tartozik a kutatás és fejlesztés, az

²¹ 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, HL L 303, 2000. 12. 02., 16-22.

²² 2006/54/EK irányelv a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról, HL L 204, 2006. 07. 26., 23.

²³ 89/391/EGK irányelv a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről, HL L 183, 1989. 06. 29., 1-8.

²⁴ Az Európai Parlament 2014. január 14-i állásfoglalása a hathatós munkaügyi ellenőrzésekről: az európai munkakörülmények javítására irányuló stratégia (2013/2112(INI)), HL C 482 2016. 12. 23., 31.

²⁵ 2019/1149/EU rendelet az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról

információátadás a munkáltatók és munkavállalók számára, illetve kampányok és rendezvények szervezése céljainak hirdetésére.

Az Európai Bizottság több informáló dokumentumban és tanulmányban foglalta össze a munkaügyi ellenőrzés elveit, viszont ezek pusztán javaslatok a tagállamok számára, kötelező erővel egyáltalán nem bírnak. A munkaügyi ellenőrzésnek a kifejezetten erről szóló alapelvek mellett az EU általános elveinek is meg kell felelnie.

Az uniós munkajog döntően irányelveken alapul, mivel nagyon nehéz a különböző tagállami rendszereket harmonizálni, így az irányelvben meghatározó célt a tagállamok megítélésük szerinti módon tudják az egyedi joggyakorlatukban megfelelően megvalósítani. Ezen a területen a közvetlenül hatályos rendeletek kevésbé hatékonyak, azonban az uniós jog közvetve elvár egy hatékony munkaügyi ellenőrzési rendszert a tagállamoktól. Nincs egy közvetlen irányelv, amely előírná ezt, azonban az EU jog végrehajtási sajátosságaiból következik az, hogy a tagállamoknak kell gondoskodniuk az uniós jog hatékony végrehajtásáról, amely nem lehet kevésbé szigorú, mint ahogy a saját nemzeti jogukat hajtják végre, következetesen kell eljárniuk, pl. a szankciók szempontjából.²⁶ Valamint fontos leszögezni, hogy pont az Európai Unió jogszabályainak sajátos végrehajtása miatt – mivel az EU-nak nincs saját végrehajtási szervezete – nem csak a dolgozatban fentebb felsorolt irányelvek a relevánsak a munkaügyi ellenőrzés szempontjából, hanem valamennyi irányelv mérvadó.

A két fejezetben említett szervezet az Európai Munkaügyi Hatóság és az Európai Munkavédelmi Ügynökség ezen érvelés mentén nem számít az EU végrehajtási feladatait teljesítő szervének. Mindkét szervezet fontos a tagállamok ellenőrzési rendszerének összehangolásában és fejlesztésében, mivel a szervezetek koordinálnak, információkat biztosítanak és tanácsokat adnak, azonban egyiknek sincs érdemi közvetlen beavatkozó hatásköre, például nem tarthatnak ellenőrzést tagállami területen.

²⁶ Európai Bizottság – Végrehajtás, Hogyan érvényesítse jogait, hivatalos tájékoztató a szervezet honlapján.
https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/free-movement-professionals/policy-developments/enforcement_en

3. A hatósági munkaügyi ellenőrzés

„A magánjog ma oly sokat emlegetett közjogias fejlődésének nem a közösségi gondolat egyre fokozódó térfoglalása, nem a közérdek előtérbe jutása, hanem az a jellemző vonása, hogy az egyéni önkormányzat egyre észrevehetőbben összezsugorodik és a magánosok egymásközi viszonyának igen jelentős területei hatósági rendelkezésnek válnak tárgyává, mint. pl. a munkajogban.”²⁷

3.1. Ellenőrzés és felügyelet mint állami feladat

A hatósági ellenőrzés és felügyelet témáját érdemes fogalomértelmezéssel kezdeni, az ellenőrzés és felügyelet külön elemzésével, hogy megértsük a munkajogi jelentőségüket. Bár sokan szinte egymás szinonimájaként használják e fogalmakat, mégis le kell szögeznünk, hogy különböző jelentéssel és tulajdonságokkal bírnak. A felügyelet tágabb fogalom az ellenőrzéshez képest: a felügyelet alatt álló vállalat figyelemmel kísérését és a jogszabályok által szabályozott beavatkozást jelenti. A felügyelet uralmi helyzetnek számít, azonban a rendelkezési jog hiányával inkább figyelemmel kíséresi jog jellemzi, beavatkozást csupán a normák megszegése esetén eszközölhet. A felügyelő szerv a felügyelt belső szabályaiba, viszonyaiba, működésébe nem szól bele. Az ellenőrzés gyengébb fogalom a felügyelethez képest, mivel hiányzik belőle az önálló joghatóságú intézkedés lehetősége. Az (állami) ellenőrzés az állam által meghatározott szabályok és kötelezettségek betartásának vizsgálatára irányul. Szintén nem foglalkozik az adott munkaviszony belső, sajátos szabályaival, a jogszabályok betartása a fontos.²⁸ Célja a ténymegállapítás, ehhez információkat gyűjt, elsősorban az ellenőrzött alany magatartásáról, szabálykövetéséről, a szerzett információkból pedig következtetést von le. Az ellenőrző és a felügyelő szerv tevékenységét egyaránt csakis jogszabályi felhatalmazással, a jogszabályban meghatározott eszközökkel és keretek között hajthatja végre.

²⁷ Szladits Károly forr: KELEMEN László: *A szerződésen alapuló kötelem*. Actio Universitatis Szegediensis. Sectio Iuridico-Politica Curant S. Ereky et E., Polner, A M. Kir. Ferenc József-Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1941. 17-18.

²⁸ FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2010.

A munkaügyi ellenőrzés a hatóságnak az a tevékenysége, amikor azt vizsgálják, hogy a munkajog szereplői – tipikusan a munkáltatók és a munkavállalók – betartják-e a Munka törvénykönyvét, illetve a további munkajogi jogszabályokat.²⁹ A munkaügyi felügyelet során a hatóság konkrét lépéseket tehet az észlelt szabályszegések vagy a nem megfelelő magatartás esetén: például jogkövetésre szólíthatja fel, bírságozhatja a jogsértő alanyt.³⁰ Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az ellenőrzés egyfajta kisebb része a felügyeletnek. Az alábbi ábra szemlélteti a fent leírtakat, a két fogalom egymáshoz való viszonyát. A tágabb felügyelet magában foglalja a szűkebb ellenőrzést, azzal a fő különbséggel, hogy míg az ellenőrzés figyelemmel követést jelent, addig a felügyelettel együtt jár a beavatkozási jog is.



1. ábra – a felügyelet és ellenőrzés viszonya

A munkaügyi ellenőrzés alkalmával a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának közigazgatási szerv által történő hatósági ellenőrzéséről van szó.³¹ A felügyelők a közigazgatási rendszer részei, nem ‘quasi bírókként’ járnak el.³² A munkaügyi ellenőrzés alapvetően közfeladat, esszenciája a munka jogszabályainak betartatása a munkahelyeken. Arra hívatott, hogy megmutassa a munkáltatóknak, hogy miért fontos az együttműködésük és miért közös érdekük a szabályok betartatása a megelőző, oktató és akár végrehajtási módszerekkel, intézkedésekkel.³³ Az ellenőrzés a hatékony munkajog középpontjában áll, széles hatáskörökkel és funkciókkal,

²⁹ GÉMES Gábor: *A munkaügyi ellenőrzés gyakorlati kérdései a jogi szabályozás tükrében*. Acta jur. et pol. Szeged, 2005. 7.

³⁰ Nemzeti Közszoigálati Egyetem Vezető-és Továbbképzési Intézet: *Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés*. Nemzeti Közszoigálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2014. 7.

³¹ 29/1998. (VI. 17.) AB határozat

³² 564/B/2000. AB határozat

³³ International Labour Office: *Labour Inspection: what it is and what it does, a guide for employers*. Genf, 8.

beleértve a végrehajtást és a szankciókat, amelyeknek elegendő visszatartó erővel kell rendelkezniük a munkaügyi jogszabályok megsértésének megakadályozásához, ugyanakkor korrekciós, fejlesztési és technikai tanácsokat, útmutatást és megelőzési eszközöket kell biztosítaniuk. Ezeket a funkciókat egy átfogó megfelelési stratégia részeként szabályozni és kiegyensúlyozni kell a tisztességes munkakörülmények és a biztonságos munkakörnyezet biztosítása érdekében. Az első munkaügyi felügyelők 1883-as angliai megjelenése óta szinte minden ország kialakította a saját rendszerét, amelyek között sok hasonlóságot vélhetünk felfedezni az ILO és egyéb nemzetközi szervezetek, például az Európai Unió egyezményeinek köszönhetően.

A munkaügyi ellenőrzés tipikusan az állam feladata, mivel maguk a nemzetközi szabályok is előírják, hogy a közigazgatási rendszer részeként kell kialakítani és hatóságként kell működnie.³⁴ Mivel a törvények végrehajtásának megszervezése szintén általánosan az állam feladata – az ellenőrzés pedig szorosan kapcsolódik és függ a végrehajtástól – így ezen gondolatmenet alapján a fő munkaügyi ellenőrző szerv létesítése is állami feladat. Azonban a gyakorlatban tapasztalhatjuk az ellenőrzés „önkéntes” voltát. A vállalatok előszeretettel bíznak meg könyvvizsgáló cégeket, ügyvédi irodákat, hogy ellenőrizzék a működésüket, a jogszabályoknak és előírásoknak való megfelelésüket. Ezekkel a kimutatásokkal tudnak simulni a joghoz, ki tudják javítani az esetleges becsúsztott jogkövetési hibákat és megelőzhetik ezeknek a jövőbeli előfordulásukat. Jogosan merülhet bennünk fel a kérdés, hogy egy jól működő ellenőrző hatóság mellett miért van szükség a piac által diktált verseny szerint működő ellenőrző cégekre? A cégek pusztán működése már önmagában jelzi a hatóság problémás, hiányos működését? Egyáltalán van szükség a vállalatok belső önkéntes ellenőrzéseire, vagy ennek is inkább állami feladatnak kéne lennie? Fontos elválasztanunk az ellenőrzés két különböző módozatát, mivel – bár céljuk hasonló – funkciójuk és megoldásaik szögesen különböznek egymástól.

A munkaügyi ellenőrzés gyakorlata és szabályozási háttere általában függ a munkaügyi szabályozástól. Eszerint amikor a munkaügyi szabályozás, szigorú követelményrendszert állít a munkavállalók védelmében pontosan meghatározott munkáltatói elvárásokkal akkor a munkaügyi ellenőrzés is szigorúbb. A költségvetést tekintve is kiemeltebb szerepet kap ekkor a munkaügyi ellenőrző hatóság, így előre meghatározott, rendszeres ellenőrzésekkel és nagyobb létszámmal tud

³⁴ 81. sz. Egyezmény 4. cikk

működni. Azon időszakokban, amikor a munkaügyi szabályozás kevésbé a munkavállaló védelmére helyezi a hangsúlyt, hanem szélesebb teret engedélyez munkáltatói rugalmasságnak és csökkenti az adminisztratív terhet változik az ellenőrzés súlya. Ilyenkor nőni szokott a munkanélküliség aránya, emiatt az új munkahelyek megalakulása érdekében a szabályozás bővíti az atipikus foglalkoztatási formák lehetőségét, a munkavállalói védelem garanciális eszközeinek csökkentése mellett.³⁵ Ilyenkor a munkaügyi ellenőrzési tárgykörök közül néhány megszűnik, a szankciók rendszere pedig átalakul, a szankciók terén a bírság helyett inkább a felügyelő mérlegelése és a figyelmeztetés kerül előtérbe. Ekkor a hatóságra fordított költség, és az emberállomány csökkenését figyelhetjük meg, aminek eredménye az ellenőrzések számának visszaesése.³⁶

A munkaügyi ellenőrzés megszervezése tehát alapvetően állami feladat, az állam jelentős szerepet játszik abban, hogy biztosítsa a munkaügyi szabályok betartását. A munkaügyi ellenőrzés az állami felügyelet részét képezi, amely a jogállamiság elvét is képviseli, az állam mint jogalkotó, és egyúttal ellenőrző szerv biztosítja, hogy az általa alkotott törvények érvényre jussanak. A magánszektorban jelen lévő könyvvizsgáló cégek másodlagosak, a hatósági munkaügyi ellenőrzés mellett kiegészítő szerepet töltenek be.

3.2. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény

Egészen 2021. március 1-jéig a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) szabályozta a munkaügyi ellenőrzés kérdéskörét, a munkaügyi hatóság hatáskörét. A törvény célja az Alkotmányban megfogalmazott elvek mentén a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályokban megállapított köteleességek megtartása érdekében a hatósági ellenőrzés tárgyának, személyi és szervezeti keretének, az eljárás rendjének, és a köteleességek megszegésének jogkövetkezményeinek a meghatározása. A törvény értelmében az ellenőrzés tárgyi hatálya a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokra terjed ki, azon munkavégzésekre, ahol a foglalkoztatott a foglalkoztatónak ellenérték fejében munkát végez. A munkaügyi ellenőrzést a munkaügyi hatóság, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) megyei (fővárosi)

³⁵ Pl.: hosszabb próbaidő, rövidebb felmondási idő

³⁶ Munkaügyi ellenőrzés, *HR & Munkajog*, 2013/4. 15.

felügyelőségeinek munkabiztonsági és munkaügyi felügyelői végezték. A Met. hatálya alatt az ellenőrző hatóság egy külön szerv volt, a munkavédelmi és munkaügyi hatósági feladatokat 2006. január 1-jétől az OMMF regionális felügyelőségei látták el a központi szervezet szakmai irányításával. A szervezeti modernizáció a megyehatárokon átnyúló hatósági tevékenység nagyobb operativitását eredményezte, hatékonyabbá, egységesebbé tette az eljárást és a szankcionálást.³⁷ Az OMMF a területi elsőfokú eljárás mellett országos szinten másodfokú eljárást is indíthatott. A szerv az ellenőrzéssel kapcsolatos feladatkörök mentén különböző önálló szervezeti egységekre osztva működött, jelentős személyi állománnyal, megközelítőleg 1000 fős apparátussal.

A törvény meghatározta a felügyelők jogait, az ellenőrzés köreit, a munkaügyi bírságra vonatkozó szabályokat, illetve a hatóság eljárását. Az ellenőrzés kiterjed a jognyilatkozatok, a bejelentési kötelezettség, a nyilvántartási köteleesség vizsgálatára, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályokra, a munkaidőre, a pihenőidőre, a rendkívüli munkavégzésre, valamint a szabadságra vonatkozó, jogszabályban vagy kollektív szerződésben előírt rendelkezések, jogszabályban vagy kollektív szerződésben megállapított munkabér összegére, továbbá a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezések betartására. A felügyelők ellenőrizhetik a jogviszony megszűnésével összefüggő – a munkavállalót megillető – igazolások megfelelő kiállítását és kiadását, a külföldiek foglalkoztatása szabályainak, a munkanélküli-ellátások melletti foglalkoztatás feltételeire vonatkozó jogszabályok, illetve a szakszervezet létesítésével és működésével kapcsolatos munkáltatói kötelezettségek betartását.³⁸ A felügyelő engedély és előzetes bejelentés nélkül is jogosult ellenőrzést folytatni az adott munkahelyen. A felügyelők jogait rögzíti a törvény: jogosult belépni a munkahelyre, a szükséges nyilvántartásokat megtekinteni és azokról másolatot, továbbá hang- és képfelvételt készíteni, a munkahelyen tartózkodó személyektől felvilágosítás kérni, valamint igazoltathatja őket. Amennyiben szabálysértést tapasztal a munkaügyi hatóság eljárása során fel kell hívnia erre a foglalkoztató figyelmét és köteleznie kell a jogellenes tevékenység meghatározott időn belüli megszüntetésére, illetve a foglalkoztatót eltilthatja a tevékenysége folytatásától. Javaslatot tehet munkaügyi bírság kiszabására, elrendelheti határozatának azonnali

³⁷ Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 21/2007. (MüK. 8.) SZMM utasítás III. 5.5.

³⁸ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 3. §

végrehajtását, illetve a sérelem súlyossága esetén, ha indokolt megtilthatja a további foglalkoztatást.³⁹

A szabályozás megújítására több ok miatt is szükség volt. A törvényt több ízben módosították, ezeken a változtatásokon nyomon követhető volt a kormány munkaügyi koncepciójának aktuális szándéka, amely egyre inkább az egyszerűbb, különösebb mérlegelést nem igénylő, a legfontosabb munkajogi szabályok betartása, az egyéni munkaviszonyra koncentráció, és a szankciók megállapításakor a hatóság széles körű mérlegelése felé vette az irányt. Azonban a Met. a sok módosítás miatt összeszedetlenné, nehezen érthetővé és olvashatóvá vált, továbbá a technológiai és gazdasági változások miatt elavult lett.⁴⁰ A törvény megalkotásakor még nem indult el a munka világának a szerves megújulása, az új munkaformák, mint például a távmunkavégzés. A digitalizáció és a rugalmasság igénye új szabályozást követelt, a COVID-19 világjárvány is felgyorsította a változásokat. Elvárás és szükség alakult ki egy új szabályozási formára, amely jobban tud illeszkedni a megváltozott munkaerőpiaci körülményekhez. Magyarországnak az Európai Unió tagjaként bizonyos jogharmonizációs kötelezettségei is vannak, amelyek a munkaerőpiaci szabályozásra is kiterjednek. Az 1996-os törvény több ponton elmaradt az európai uniós irányelvektől, különösen a munkaidő-szabályozás, a munkavállalók védelme és a kollektív jogok tekintetében. Az új törvény célja, hogy ezen területeken is megfeleljen az EU-s normáknak.

3.3. Az új szabályozás és a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság

A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Fftv.) hatályon kívül helyezte A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvényt és átalakította a magyarországi hatósági munkaügyi ellenőrzés rendszerét. A törvény feltűnően rövid, összesen öt szakasz szabályozza a foglalkoztatás-felügyeleti hatóságot, így az egyéb kapcsolódó szabályokat más jogszabályokban kell keresni. Az Fftv. végrehajtási rendelete, a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Kormány rendelet (a továbbiakban: Ffvr.) tartalmazza a legfőbb részletszabályokat, a hatóság eljárását, illetékességét, intézkedését, szankciók alkalmazását, illetve

³⁹ Met. 6. §

⁴⁰KANYUK Petra Ágnes: A bizalom jó, de az ellenőrzés még jobb? *Közjavak*, 2017/2. 1.

a hatóság nemzetközi feladatait. Az általános közigazgatási eljárás szabályait az az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rögzíti, így a speciális eljárási szabályokkal csupán egy szakaszban, az Fftv. 8. §-a foglalkozik. A már említett szankciókra az Fftv. és a Kormányrendelet kapcsolódó rendelkezései mellett a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) is releváns.

Az Fftv. az általános hatáskörrel rendelkező foglalkoztatás-felügyeleti hatóság kijelölését kormányrendeletre bízva, így az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Kormányrendelet alapján a felelős miniszter, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal járási hivatala látja el a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság közigazgatási feladatait.⁴¹ A miniszter felügyeleti és igazgatási feladatokat lát el, nem vesz részt közvetlenül a hatóság tevékenységében, az egyes ügyekben a kormányhivatal illetékes osztályának a tisztviselője jár el. A hatóság feladat- és hatáskörének gyakorlása során a jogrendszer különböző jogágainak anyagi jogi normáit is értelmezi és alkalmazza, és azok esetleges megsértéséhez hátrányos jogkövetkezményeket fűzhet.⁴² A hatóság tárgyi hatályának megfelelően a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokkal foglalkozik. Foglalkoztatásra irányuló jogviszonynak számít amikor a munkavégzés során a foglalkoztatott a foglalkoztatónak végzett munkájáért ellenértéket kap, azonban ebbe nem tartozik bele a vállalkozási-, megbízási szerződések szerint végzett szolgáltatás, feladat. Nincs változás az előző törvényhez képest abban, hogy a felügyelő eljárást indíthat, amely során betekinthez a biztonsági berendezések és kamerák felvételeibe, illetve a munkaidő-nyilvántartásba (akkor is, ha azt elektronikusan vezetik). Mindemellett ugyanúgy tanúként meghallgathatók a munkavállalók, zárt adatkezelés mellett.

A Hatóság ellenőrzési körébe tartozik a „foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt szabályozó jogszabályok minimumkövetelményeinek” foglalkoztató általi megtartásának vizsgálata.⁴³ A minimumkövetelményeket nem a törvény hanem a kormányrendelet határozza meg, viszont a foglalkoztatás alatt a fentebb olvasható definíció mellet a foglalkoztatott önmaga foglalkoztatását

⁴¹ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Kormány rendelet 2. §

⁴² 29/1998. (VI. 17.) AB határozat

⁴³ A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény 7. § (1)

is érti.⁴⁴ A hatóság hatásköre általános, így eljár minden olyan ügyben, amely nem tartozik törvényben vagy a Kormány rendeletében meghatározott más hatóság hatáskörébe, de meghatározza a különös hatáskörrel rendelkező hatóságokat is (bányászati, honvédelmi, rendvédelmi és büntetés-végrehajtási), jelen dolgozatban azonban az általános hatáskörrel rendelkező foglalkoztatás-felügyeleti hatóságot vizsgálom.

A hatóság jogosultságait és ellenőrzési körét az Fftv. és a kormányrendelet egyaránt szabályozzák, amelyek a következők: a foglalkoztató és a foglalkoztatott közötti, valamint a foglalkoztatottnak munkavégzés céljából történő átengedése alapjául szolgáló jogviszony és a tényleges foglalkoztatás alapján létrejött kapcsolat minősítése, a foglalkoztató személyének vélelem alapján történő megállapítása, a foglalkoztatásra irányuló jogviszony meghatározott felek közötti fennállásának megállapítása, valamint a foglalkoztatást elősegítő támogatás tekintetében a vállalt kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése.⁴⁵ Az Fftv. által kifejtett ellenőrzési körök részletes szabályozása – az előző törvény, a Met.-tel ellentétben, amely teljes egészében kifejtette – a végrehajtási kormányrendeletben találhatóak, éppúgy mint a fentebb említett Fftv. célja meghatározásában szereplő minimumkövetelmények részletezése. A minimumkövetelményekbe tartoznak a jognyilatkozatok alakszerűsége és azok kötelező elemei: a nők; a fiatal foglalkoztatottak és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos külön rendelkezések; a kötelező munkaidő, pihenőidő, ezek nyilvántartása; a bejelentési kötelezettség; a munkabér és igazolások kiadása, az elszámolásra irányadó kötelező rendelkezések; továbbá a munkaerő-kölcsönzésre, illetve a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó szabályok megtartása.⁴⁶

A törvény rögzíti, hogy a hatóság előzetes egyeztetés, engedély vagy bejelentés nélkül tarthat helyszíni ellenőrzést a hatálya alá tartozó munkahelyeken, ezzel megfelelve az ILO 81. Egyezményében taglalt egyik nemzetközi munkajogi követelménynek.⁴⁷ Az Ákr.-ben rögzített általános hatósági jogosultságokon túl az Fftv. 8. §-ában jelennek meg a speciális eljárási szabályok. Az eljárás kizárólag hivatalból indul, az ügyfél (vagyis a foglalkoztató) nem kérheti saját eljárását. A hatóság jogosult a helyszíni biztonsági berendezések által rögzített felvételek és a foglalkoztatás

⁴⁴ Fftv. 1. § b)

⁴⁵ Fftv. 7. § (4)

⁴⁶ A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Kormány rendelet 5. § (2)

⁴⁷ Ld. 7. o.

területére való be- és kilépést rögzítő berendezések adatainak megtekintésére, valamint ugyancsak jogosult azokról másolatot készíteni. Jogosult az érintett személyek tanúkénti kihallgatására, adóazonosító jelének és Társadalombiztosítási Azonosító Jelének használatára, illetve személyazonosságuk megállapításának érdekében igazoltathatja őket. A tanúként kihallgatott foglalkoztatottak, valamint a panaszt, közérdekű bejelentést tevő természetes személyek adatait hivatalból zártan kell kezelni, akkor is, ha az illető ezt mellőzné, a foglalkoztatottak védelme és a foglalkoztató jövőbeli lehetséges represszív intézkedése miatt.

A hatóság szankciók, munkaügyi bírságok kiszabására is jogosult, erről az Fftv., a Ksztv., illetve az Ffvr. rendelkezik. A közigazgatási hatósági eljárásban megállapított jogsértések esetén a hatóság által alkalmazható hátrányos jogkövetkezményeket a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény tartalmazza, eszerint figyelmeztetés, közigazgatási bírság, tevékenység végzésétől történő eltiltás, valamint elkobzás alkalmazható.⁴⁸ A figyelmeztetéssel a hatóság rosszallását fejezi ki az általa megállapított közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt, és újabb szankció kilátásba helyezésével felszólítja az ügyfelet, hogy a jövőben tartózkodjon a közigazgatási szabályszegés elkövetésétől.⁴⁹ Alkalmazásának akkor van helye, ha közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy ha a szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható.⁵⁰ A közigazgatási bírságnak számít minden közigazgatási hatóság által közigazgatási szabályszegésért kiszabott bírság, így a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság bírságai is ebbe a körbe tartoznak. Akkor alkalmazható, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet bírság kiszabását teszi lehetővé. A hatóság a Ksztv. rendelkezésein túl két egyéb közigazgatási szankciót alkalmazhat, a további foglalkoztatás megtiltását, valamint a munkaügyi bírság kiszabását.⁵¹ Az utóbbi a hatóság speciális szankciója, amelyre a Ksztv. megfelelő rendelkezéseit kell alkalmazni.⁵² Az Ffvr. felsorolja, hogy mely esetekben szab ki a hatóság munkaügyi bírságot:

- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása,

⁴⁸ A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény 2. § (3)

⁴⁹ Ksztv. 6. § (1)

⁵⁰ Ksztv. 6. § (3)

⁵¹ Fftv. 9. § (1)

⁵² Ksztv. 9-10. §

- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos életkori feltételek – ideértve a gyermekmunka tilalmára vonatkozó rendelkezések – megsértése,
- a munka díjazására vonatkozó rendelkezések megsértése,
- a hatósági nyilvántartásba vétel hiányában folytatott munkaerő-kölcsönzésre irányuló tevékenység,
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével összefüggő jognyilatkozatok alakszerűségének megsértésével színlelt szerződés kötése,
- minősített kölcsönbeadóként a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatása során jogszabályban meghatározott, a harmadik országbeli állampolgár felé fennálló tájékoztatási kötelezettség vagy a nyilvántartásba vételével kapcsolatos szabályok szerinti kötelezettség megsértése.⁵³

A munkaügyi bírság mértéke 150.000,- és 25.000.000,- forint között mozog, a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló törvény szerinti középvállalkozások esetében a felső határ 20.000.000,- forint. A Ksztv. tartalmazza a mérlegelési szempontokat a konkrét összeg meghatározásához.⁵⁴

3.4. A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság a gyakorlatban

Ebben az alfejezetben végig veszem a hatóság tipikus eljárását, gyakorlati működését. A hatósági ellenőrzés gyakran munkavállalói panaszra vagy bejelentésre indul. Ezt akár online is be lehet nyújtani, a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság honlapján egy külön ennek szánt fül átirányít a Központi Azonosító Ügynök oldalára, ahol a személyazonosság ellenőrzése után kitölthetővé válik egy bejelentő űrlap. Hiába könnyen elérhető, kitölthető és beadható a közérdekű panasz és bejelentés, 2024. január 1. és június 30. között összesen 2.034 db közérdekű bejelentés (789 db) és panasz (1.245 db) érkezett a hatósághoz.⁵⁵ Magyarországon 4 millió 748 ezer fő a foglalkoztatottak száma⁵⁶, ehhez képest a 2.034 db bejelentés elenyészőnek számít, a foglalkoztatottak 0.042 %-a tett bejelentést. Ez a jelenség is mutatja azt a munkavállalói tendenciát, hogy hiába tapasztalják a

⁵³ Ffvr. 18. § (4)

⁵⁴ Ksztv. 10. § (1)

⁵⁵ A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság 2024. I. félévi ellenőrzési tapasztalatairól szóló jelentés 24.

⁵⁶ Központi Statisztikai Hivatal 2024. június–augusztusi időszakban mért adatai
<https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/fem/fem2408.html>

munkáltatójuk jogellenes viselkedését, nem lépnek fel ezzel szemben (vagy legalábbis nem hatósági úton), nem élnek a jogaikkal és nem használják ki a bejelentés és panasz adta vizsgálati lehetőséget. Ahogyan az előző fejezetben olvasható, a hatóság köteles zártan kezelni a panaszt és bejelentést tevő személyt és adatait, így az sem lehet mérvadó ok a jelenség mögött, hogy a munkavállalók a munkáltatójuk potenciális negatív fellépésétől tartanak, mivel a munkáltató előtt nem lesz felfedve, hogy az adott bejelentés kitől származik. Mindemellett a hatóságnak fel kellene ismernie ezt a társadalmi viselkedést és kevésbé kéne a munkavállalói bejelentésekre hagyatkoznia, hanem ad hoc jelleggel, szűrőpróba szerűen sokkal több vizsgálatot kéne lefolytatnia.

A hatósági eljárás főszabályként hivatalból indul, néhány kivételen az ügyfél is kérheti az eljárást megindítását, azonban a foglalkoztatás-felügyeleti hatóságnál kizárólag hivatalból indul az eljárás, az ügyfél – a foglalkoztató – nem indítványozhatja saját ellenőrzését. Az eljárást előzetes értesítése előzheti meg a munkáltató irányába, de ez nem kötelező elem, az adott esettől függően a felügyelők akár értesítés nélkül bármikor megjelenhetnek a munkahelyen.⁵⁷ A helyszíni ellenőrzés során a hatóság az előző fejezetben vázolt jogosultságai mentén járhat el, többféle dokumentumot vizsgálhat (például munkaidő-nyilvántartás, szerződések), személyesen kérdezheti a munkavállalókat és a munkáltatót. A felügyelők dokumentálják a megállapításokat, ha a vizsgálat során szabálytalanságokat találnak, akkor a hatóság megteheti a szükséges lépéseket, szankciót alkalmazhat, közigazgatási intézkedést tehet.⁵⁸

A munkaügyi ellenőrzés a gyakorlatban korlátozott, a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság erőforrásai és az ellenőrzése alá tartozó munkahelyek között nincs egyensúly. Emiatt általánosan elterjedt szokás több államban is – ahol szintúgy nem rendelkezik a hatóság megfelelő kapacitással – hogy bizonyos területeket, ahol égetőbb a probléma kiemelnek a többi közül és arra hatványozott figyelmet fordítanak, tehát a kockázatosabbnak értékelt vállalkozásokat vizsgálják leginkább. Mindazonáltal kritikus kérdés, hogy a hatóságok milyen erőforrásokkal rendelkeznek ahhoz, hogy megfeleljenek az elvégzendő feladatoknak, és egyre nagyobb aggodalomra ad okot a kettő közötti növekvő eltérés. Az ILOSTAT legfrissebb adatai szerint 2023-ban 273 munkaügyi felügyelő tevékenykedett Magyarországon, ez alapján 10.000 munkavállalóra 0.58 felügyelő jutott, a hatóság megkereséseimre megerősítette a fenti adatot. Az utóbbi 10 évben jelentős csökkenést

⁵⁷ Az ILO 81. Egyezményének megfelelően.

⁵⁸ Ffvr. 9. §

tapasztalhatunk az emberállományban, mivel 2014-ben még 380, 2008-ban pedig 696 felügyelővel működött az akkori hatóság, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség.⁵⁹

A számok magukért beszélnek, ekkora emberállománnyal nehéz bármilyen átfogó változást elérni. Az alábbi táblázat viszonyításképpen a Magyarországot környező országainak munkaügyi ellenőrző hatóságainak emberállományát szemlélteti.

ORSZÁG	MUNKAÜGYI FELÜGYELŐK ÖSSZLÉTSZÁMA	10.000 MUNKAVÁLLALÓRA JUTÓ FELÜGYELŐK SZÁMA
MAGYARORSZÁG	273	0,58
AUSZTRIA	315	0,71
UKRAJNA	885	0,75
SZLOVÉNIA	87	0,88
LENGYELORSZÁG	1539	0,92
CSEHORSZÁG	498	0,95
HORVÁTORSZÁG	188	1,1
SZLOVÁKIA	294	1,13
ROMÁNIA	1394	1,8

2. ábra – A munkaügyi felügyelők száma a Magyarországot környező országokban⁶⁰

A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság – az ILO szabályozásnak megfelelően – negyed- vagy félévente összefoglaló jelentéseket készít és tesz közzé. A legutóbbi jelentésük 2024. január 1. és 2024. június 30. közötti időszak tapasztalatait tartalmazza. Ezen időszakban 7.707 munkáltatót vont

⁵⁹ European Federation of Public Service Unions (EPSU): *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*. Brüsszel, 2012. 16.

⁶⁰ ILOSTAT: Safety in numbers: what labour inspection data tells us
<https://ilostat.ilo.org/blog/safety-in-numbers-what-labour-inspection-data-tells-us/>

ellenőrzés alá, közülük 4.948 (64%) volt érintett valamilyen munkaügyi jogsértéssel. A kimutatás szerint a tipikus jogsértések közé a feketefoglalkoztatás, a munkaidővel, pihenőidővel és rendkívüli munkavégzéssel kapcsolatos szabályszegések, a munkaidő-nyilvántartás hiánya vagy valótlanlansága, illetve a munkabérrel kapcsolatos jogsértések voltak.⁶¹

JOGSÉRTÉS TÍPUSA	ÉRINTETT MUNKAVÁLLALÓK SZÁMA
Munkaidő, pihenőidő, rendkívüli munkavégzés	4636
Feketefoglalkoztatás	3762
Munkaidő-nyilvántartás	3691
Munkabérrel kapcsolatos	3042
Szabadság	1500
Igazolások, elszámolások	872

3. ábra – munkaügyi jogsértések típusa és száma a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság 2024. I. félévi összefoglaló jelentésében

A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság hatásköre csökkent az elődjéhez, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőséghez képest. Például a munkavédelem teljes ellenőrzése átkerült az Innovációs és Technológiai Minisztérium hatáskörébe, a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság kifejezetten a munkajogi ellenőrzéssel foglalkozik. A jelenlegi hatóság, a kormányhivatal járási hivatalának illetékes osztálya foglalkozik a munkaügyi ellenőrzéssel, elsőfokon indítja eljárását, vagyis a hatóságnak nincsen országos hatáskörű másodfokú eljárása. A hatóság központi felügyeletét ellátó foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, azaz az innovációs és technológiai miniszter csupán igazgatási feladatokat lát el. A kevesebb mint 300 felügyelővel nehéz érdemi változást elérni, sőt, megkérdőjelezhető az is, hogy a jelenlegi gyakorlati helyzettel egyáltalán képes-e a hatóság a jogszabályokban és nemzetközi elvekben meghatározott működésnek megfelelni.

⁶¹ A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság 2024. I. félévi ellenőrzési tapasztalatairól szóló jelentés 2-14.

4. A munkaügyi auditálás

„Hangzatos elvek jogi normákban való deklarálása még messze nem garancia azok tényleges érvényesülésére. Ugyanakkor a jog mindig társadalmi elvárásokat artikulál, és erre a puha jog is képes lehet annyira, mint a klasszikus szabályozás.”⁶²

4.1. A munkajogi audit és a munkaügyi compliance audit fogalma

A vállalati – “corporate” – szektor térnyerése hazánkban akarva akaratlanul beágyazta a munka világába a multinacionális cégek sajátos kultúráját. A rendszerváltást követően a privatizáció és a külföldi tőke beáramlása mellett új irányítási és munkaszervezési sémák alakították át gyökeresen a magyar gazdaságot. A munkaügyi audit a piac önszabályozó tevékenységének részeként alakult ki, a vállalatok hatékonyabb működése, valamint a rendszerbe foglalása érdekében, megfelelve a menedzsment és a vevők elvárásainak.⁶³

A cégeknek jelen korunkban nem elég csupán megfelelő szolgáltatást nyújtani, jó árú és minőségű termékeket kínálni, a vállalatok közötti versenyben szintén fontos tényezőkként jelent meg a soft law által diktált társadalmi felelősségvállalás (CSR)⁶⁴, a piaci magatartás, a környezetvédelem, valamint a helyes működést kezelő compliance management. A vállalatoknak fel kell ismerniük, hogy a munkajognak is fontos szerepe van egy sikeres üzlet létesítésében, mivel a termékek árát a munkajogi- és HR-tényezők is befolyásolják. Ha egy cég például nem a megfelelő módon állítja be a munkaidőkeretét, vagy a munkanapokat és szabadnapokat nem megfelelően határozza meg, akkor rendszeres állásidő-fizetési kötelezettség alakulhat ki, esetleg a táppénz futhat fel magas szintre.⁶⁵ Az audit fontos eszközei a vállalatvezetésnek: a vállalat működéséről különböző aspektusokban tiszta, átlátható képet nyújt, emellett piaci következménye sem elhanyagolható. Kifejezetten fontos a munkajogi audit – a szabályoknak való megfelelés általános vizsgálata mellett

⁶² KUN Attila: A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/41. 3.

⁶³ BALOGH Mónika: *A munkaügyi compliance audit*. Wolters Kluwer kiadó, 2015., 2.1. fejezet

⁶⁴ corporate social responsibility

⁶⁵ Balogh Mónika előadása HR és vállalati felsővezetőknek, Rodin Felnőttképzési Üzletág, 2013.

– a vállalatfelvásárláskor, jogi személyek részesedésének átruházásakor, illetve a menedzsment változásakor.

A munkaügyi compliance audit célja ellenőrizni, hogy az adott vállalat működése megfelel-e általánosan a munkajognak, valamennyi munkaügyi (jog)szabálynak.⁶⁶ A fogalom értelmezése érdekében vizsgáljuk meg külön a fogalom összetevőit. A munkaügy magában foglalja a munka jogi, adminisztratív és gyakorlati kérdéseit, a munkáltatók és munkavállalók viszonyát. A compliance egy szervezetnek a jogszabályok, belső szabályzatok és etikai elvárások szabályrendszerének való megfelelését, illetve az erre irányuló törekvését jelenti, a vállalati érdekek és a piaci prioritások figyelembevételével. Az audit egy független, általában folyamatos, módszeres és dokumentált felülvizsgálati folyamat.⁶⁷ Tehát a munkaügyi compliance audit arra hivatott, hogy a vállalat egyes folyamatait és működését vizsgálja egy előre meghatározott auditprogrammal szakmai, munkajogi, menedzsment, piaci és etikai szempontok szerint. A jogszabályoknak való megfelelés mellett a munkaügyi compliance audittal a cégek arra is választ kapnak, hogy kihasználják-e a törvények adta lehetőségeket, illetve, hogy megfelelnek-e a „soft law” által diktált elvárásoknak.⁶⁸

A munkajogi audit és a munkaügyi compliance audit nem egyező fogalmak. Előbbiről akkor beszélünk, amikor egy adott szervezet munkajogi szempontú átvilágítását végzik, azt ellenőrzik, hogy hogyan felel meg a jogszabályi háttérnek. Felfedi a potenciális kockázatokat és megfogalmazza a lehetséges korrekciójukat. A munkajogi audit során a teljes foglalkoztatási jogszabályháttérrel ellenőrzik, az átvilágító ezen kívül vizsgálja tipikusan a munka-, illetve egyéb jogviszony létrejöttét megalapozó szerződéseket, azok alakítását, érvényességét és hatályosságát. A munkaügyi compliance audit tágabb fogalom, keretein belül szintúgy vizsgálják a jogszabályoknak való megfelelést, viszont ezenkívül az ellenőrzés kiter a gazdasági, hatékonysági, fenntarthatósági és vállalatirányítási szempontokra is.⁶⁹

A munkajogi audit és a munkaügyi compliance audit további értelmezéséhez fontos kitekintenünk a „hard law” (kemény jog) és „soft law” (puha jog) fogalompárra. A hard law meghatározása

⁶⁶ BALOGH Mónika (2015) i. m. 1.1. fejezet

⁶⁷ audit szó szótári jelentése, Magay Tamás angol-magyar szótár

⁶⁸ HORVÁTH Balázs: Mire jó a munkaügyi compliance audit?, Wolters Kluwer, 2013. május 28.

<https://ado.hu/munkaugyek/mire-jo-a-munkaugyi-compliance-audit/>

⁶⁹ HERDON István – SIPKA Máté Péter: A munkajogi audit szerepe a gyakorlatban, Wolters Kluwer Jogászvilág, 2023. december 4. <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-munkajogi-audit-szerepe-a-gyakorlatban/>

egyértelmű: a kötelező erejű normákat, jogszabályokat jelenti. Azonban a soft law fogalma vitatott, definíciójához körül kell járnunk a különböző jelentéseit, bár nemzetközi jogi eredetű jelen esetben a munkajogi jelentésére helyezzük a fókuszot. A puha jog általánosan az államilag, jogilag ki nem kényszeríthető normákat jelöli, azonban mégis van 'kvázi-jogi relevanciája', mivel a gyakorlatban tapasztalható befolyása van a magatartásra.⁷⁰ Kikényszeríteni nem lehet, de a munkajogi szereplők tartják magukat hozzá. Gyakran tükrözi az etikai normákat és társadalmi elvárásokat. Etikai mérlegként is tekinthetünk rá, egy morális, kifejezett társadalmi közeget vesz alapul, amelyben nem a kikényszeríthetőség és szankciók miatt tartják be az adott szabályt, hanem a morális, erkölcsi intuíció miatt. A vállalatoknál és szervezeteknél, jelen esetünkben a munkáltatóknál a puha jog betartása több előnyt is jelenthet. Bizalmat jelent az ügyfelek, az állam és a nyilvánosság felé, ezzel építve a jóhírnevet, továbbá erősíti a (folyamatosan változó) piaci viszonyoknak való megfelelést. A puha jog nem igényli az állami autoritást, önszabályozásra sarkall, sok helyzetben célszerűbb és mindenképpen egyszerűbb elfogadni, kompromisszumot kialakítani. A munkajogban többek között azért terjedt el a puha jog, mivel a jogág folyamatos problémája az írott, kodifikált joganyag gyakorlatban tapasztalható hiányos implementációja.⁷¹ A puha jog rugalmas és gyorsabban reagál a társadalmi változásokra, lex ferenda funkciót tölt be és kitölti a joghézagokat.⁷²

A két fogalmat nem véletlenül állítják kontrasztosan egymással szemben. A hard law egzakt kikényszeríthető jogszabályt jelent, míg a soft law egy követendő erkölcsi mérce szerinti nem kötelező erejű szabályt. A munkaügyi compliance auditnál a soft law erősen érzékelhető, mivel tipikusan nem kötelező állami aktusok jellemzik, hanem a piaci igényre kialakult vizsgálat. A kötött, szigorú hatósági ellenőrzéshez képest egy lazább, barátságosabb verzió. Azonban fontos leszögezni, hogy a munkajogi audit és a munkaügyi compliance audit a hard law és a soft law által szabályozott normák betartását egyaránt vizsgálja és vizsgálhatja, viszont az, hogy a puha jogra is különös figyelmet fordít egy jelentős különbség az állami ellenőrzéshez képest.⁷³

Ennek a konkrét tartalomnak az alapját jelenleg és a jövőben is elsősorban az írott hard law-t és az írott soft law-t alkotó és alakító jogi és nem jogi normaalkotók, a kapcsolódó tudományos és szakmai munkájuk eredményeit írásos formában is megjelentető kutatók és szakemberek munkái,

⁷⁰ KUN Attila: A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/41, 1.

⁷²) Uo. 7.

⁷³ BALOGH (2015) i. m. 1.3. fejezet

szellemi termékei, valamint a jogszabályok fogják jelenteni. Másodsorban a vállalati általános tapasztalás eredményeképpen létrejött, valamint a közös tudat részeként (fontos, hogy ez utóbbi a különböző kultúráktól függően szignifikánsan eltér) létező és működő – az egyes soft law normák betartására vonatkozó – szabályok alkotják.

4.2 Az Mt. tervezete a munkajogi auditálás intézményéről

A Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény kodifikációs folyamatai során a 2011. július 18-ai előterjesztői tervezet részletes szabályozást tartalmazott a munkajogi auditról és annak a munkajogi ellenőrzés rendszerében elfoglalt helyéről.⁷⁴ A javaslatot azonban viszonylag hamar elvetették, az Országgyűlés elé sem került megvitatásra, így a jelenleg hatályos Mt.-ben nem szerepel semmiféle szabályozás a független munkaügyi vizsgálatról. Hatályos jogszabály nem foglalkozik ezzel, a munkajogi auditot különböző szabványok szerint végzik a könyvvizsgáló cégek.

A törvényjavaslat szerint a szervezetek munkaügyi tanácsadót bízhatnak meg a jogkövetésük ellenőrzésére munkaügyi vizsgálat keretein belül. A vizsgálat kiterjed a munkáltató belső szabályzatainak, kollektív szerződésének, munkarendjének, munkaszerződéseknek, munka- és pihenőidő nyilvántartás, a kötelező tájékoztatások, valamint a csoportos létszámcsoökkentéssel kapcsolatos iratok jogszerűségének vizsgálatára. Ezenkívül a vizsgálat kiterjedhetett a munkaszerződés teljesítésére, a munka- és pihenőidő szabályainak megtartására, az egyenlő bérrendszer ellenőrzésére, továbbá a munkavállalói kifogás ellenőrzésére. A tanácsadó jogosultságait is felsorolja a tervezet, a felügyelőhöz viszonyítva kevesebb joggal bír, azonban egyes aspektusban egyeznek, mivel például mindketten rendelkeznek az iratbetekintés és belépés jogával. A tervezet legfontosabb szabályozása a tanácsadó írásbeli jelzéséhez köthető, mivel szabálytalanság észlelésekor köteles volt azt ilyen formában az intézkedésre jogosult vezetővel közölni. A 291. § kijelenti, hogy a munkáltatóval szemben a hatóság munkaügyi ellenőrzés során nem alkalmazhat semmiféle hátrányos jogkövetkezményt olyan jogszabályszegés miatt, amely tekintetében a tanácsadó jelzésének eleget tett. Tehát a munkáltatók munkaügyi vizsgálat

⁷⁴ A Munka Törvénykönyve Javaslat 284 – 291. § 2011. július 18.

eszközölésével lehetséges bírságokat előzhettek volna meg, ezen rendelkezés erősítette volna az audit és a hatósági vizsgálat kapcsolatát, szimbiózisát.

Összességében kijelenthető, hogy az Mt. átfogóan szabályozta volna a munkajogi audit gyakorlati oldalát, valamint elősegíthette volna a szélesebb elterjedését. A kodifikációban Lőrincz György ügyvéd szintén aktívan részt vett, megkeresésemre elmondta, hogy fontosnak tartották, hogy legyen egy hatóságin kívüli ellenőrzési rend, mivel az Mt. kodifikációs folyamatának idején is temérdek munkajogi kihágást lehetett tapasztalni, valamint az egy munkáltatóra jutó felügyelők száma akkoriban is alacsony volt. A bírság potenciális megelőzése nem volt elég motiváló erő, hosszas egyeztetések után végül a munkáltatók tiltakozása és az állam támogatásának hiánya miatt elsiklott az audit Mt.-ben történő szabályozása.

4.3. A munkajogi audit a gyakorlatban

A munkajogi audit során a vizsgálandó vállalat a munkajog által diktált szabályoknak való megfelelését ellenőrzi, ebbe beletartozik a jogszabályok mellett a munkaszerződések és a szerződéses környezet, a vonatkozó szabályzatok (például az adott iparágra vonatkozó szabályzat vagy belső szabályzatok), illetőleg a tényleges gyakorlat.⁷⁵ A vállalatok tipikusan akkor fordulnak a munkajogi audithoz, amikor egy lényeges változás következik be a működésükkel kapcsolatban. Például mielőtt vagy azután, hogy a tulajdonosi struktúrát vagy a menedzsmentet megváltoztatják. A vállalatfelfvásárlás, vagyis a vállalat részvényeinek átruházásakor a folyamatnak elengedhetetlen része az adatok feltárása a due diligence során, hogy a vevő egy átfogó képet kapjon a vállalatról és megismerje a vétellel járó kockázatokat. A vizsgálandó körökbe teljes mértékben beletartozik a munkajogi megfelelés is, az ezzel kapcsolatos szokások megismerése, a munkajogi kockázatok feltárása, a munkaszerződések átnézése. Az itt feltárt információk akár a vételárat is befolyásolják.⁷⁶ A menedzsment változásakor az átvilágítás segíti az új vezetői csapatot a vállalat további megismerésében, a gyakorlati működés megfigyelésében. Ennek eredményképp a munkajogi audit befolyásolhatja az alkalmazandó gyakorlati viszonyok, a munkarend kialakítását. A jogszabályok jelentős változása esetén is érdemes auditot tartani, hogy ellenőrizzék az új

⁷⁵ HERDON-SIPKA i. m. 1. bekezdés

⁷⁶ JÁKI Erika (szerk): *Kockázati tőke*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2021. 2.3.2.1. fejezet

szabályok hatékony betartását, valamint, hogy feltárják a megfelelés hatékony módját. A vállalat vezetőségének vagy tulajdonosának döntése szerint is indíthatnak átvilágítást, illetve ezeket visszatérően időszakonként is eszközölhetik, hogy bebiztosítsák a folyamatos adekvát, szabálykövető magatartást. A hatósági ellenőrzést követően szintén érdemes egy munkajogi auditot lefolytatni, mivel ezáltal szélesebb körben megismeri a vállalat vezetése a jogellenes cselekményéhez fűződő háttérben megbúvó okokat, és így kellőképpen fel tud lépni ezen magatartásokkal szemben a jövőbeli megelőzés miatt. Bizonyos költségvetési támogatásokat, csak a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményeinek megfelelő szervezetek kaphatnak, így ez is egy ok, amely a munkajogi audit mellett szól, mivel így tudják ezt igazolni.⁷⁷

A munkajogi átvilágítás során kiemelt szerepet kap a szerződések vizsgálata, tipikusan a jogviszonyt létesítő szerződéseké, munkaszerződéseké. Vizsgálják az alakiságukat, a kötelező tartalmi elemeket és a célzott joghatás kiváltására való alkalmasságukat. A munkaviszonyt létrehozó szerződés mellett ugyanúgy fontos elemezni a munkaviszony megszüntetését, mivel ennek lehetnek olyan jogkövetkezményei, amelyek meghaladják a polgári jogi jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeit. Ezen jogkövetkezmények a munkajogban lehetnek közjogiak is, így nem árt a fokozott körültekintés.⁷⁸

4.4. A munkaügyi compliance audit a gyakorlatban

A munkaügyi compliance auditot megelőzi a munkajogi audit, mivel elengedtetlen a szervezetek működésében a jogszabályoknak való megfelelés.

A belső auditnak 5 alapvető szempontnak meg kell felelnie:

- a) Kritériumok – Milyen okok indokolták az ellenőrzés elrendelését? Ki kezdeményezte az ellenőrzési kérelmet?
- b) Feltétel – Mi volt a szervezeten belüli helyzet, ami ezt szükségessé tette?
- c) Ok – Miért váltották ki ezeket a feltételeket az ellenőrzés szükségességéhez?

⁷⁷ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, 50. § (1)

⁷⁸ HERDON- SÍPKA i. m. 3. bekezdés

- d) Következmény – Ha nem auditálják, ezek a feltételek kedvezőtlen eredményekhez vezetnének?
- e) Korrekciós intézkedés – Milyen lépéseket tehet a szervezet az ellenőrzési megállapítások segítségével az irányítás és a helyzet javítása érdekében?⁷⁹

Ehhez az öt vizsgálandó kérdéskörhöz kapcsolódik a munkaügyi compliance audit négy fő része, amely azzal kezdődik, hogy az auditor megtervezi és előkészíti az auditot, ezután kerül sor a helyszíni auditra, majd a feldolgozásra és elemzésre, végül lezárják az auditot vagy, ha találtak problémát azt kijavítják, és kiállításra kerül az egészet lezáró tanúsítvány. A munkaügyi compliance auditot a vállalattól független könyvvizsgáló cégek vagy ezzel foglalkozó ügyvédi irodák végzik. Az alábbi táblázat szemlélteti a különböző szakaszok menetét.⁸⁰

TERVEZÉS – ELŐKÉSZÍTÉS	1.	OFF SITE információgyűjtés/Auditterv elkészítése		
	2.	ONSITE információgyűjtés		
HELYSZÍNI AUDIT	3.	<i>Nyitó értekezlet</i> a teljes menedzsment részvételével	Az auditor ismerteti az audit célját, időtartamát, tartalmát, menetét/Válaszol a felmerülő kérdésekre/Tájékoztató a leendő auditalanyokról/Munkaszervezési prioritásokról/Sor kerül az audit ütemezésének egyeztetésére	Általában 15–30 PERC
HELYSZÍNI AUDIT	4.	<i>Audit lefolytatása</i> a helyszínen a kijelölt szervezeti egységek segítségével (interjúk, dokumentumok, evidenciák, kereszthivatkozások)		LÉTSZÁMTÓL, VÁLLALAT KARAKTRISZTIKÁJÁTÓL FÜGGŐ IDŐTARTAM
	5.	<i>Visszavonulás</i> /Főbb megállapítások összegyűjtése		1,5–2 ÓRA
	6.	<i>Záró értekezlet</i> /menedzsment- tájékoztató	Az auditorok tájékoztatják a menedzsmentet a főbb megállapításokról, az auditeredmények részletes ismertetésének módjáról és határidejéről	30 PERC–1 ÓRA

⁷⁹ Scott MADENBURG: Internal Audit 101: Everything You Need to Know, Auditboard Blog, 2024. május 23.
<https://www.auditboard.com/blog/internal-audit-101/>

ELEMZÉS	7.	A begyűjtött adatok, evidenciák, dokumentumok részletes <i>elemzése</i> , egyeztetése, összehasonlítása/A jogi szakvélemény megfogalmazása	
ZÁRÁS	8.	Az audit <i>jegyzőkönyvének</i> elküldése a cég számára/(Prezentáció a felső vezetés részére)	

f) ábra – a munkajogi audit menete⁸¹

A következőekben végig vesszük a lépéseket egyesével, figyelve az auditor külön feladataira, szakaszokra lebontva. Az audit tervezése és előkészítése során az auditálást végző szervezet begyűjti a releváns információkat az ellenőrzött szervezettel kapcsolatban, ezeket általában maga a szervezet nyújtja át, ennek az egyik módja az auditelőlap kitöltése. Általában több auditor, tipikusan 2-3 dolgozik egy átvilágításon. Az általuk vizsgált adatok körébe tartoznak a szervezet fő jellemzői, azaz, hogy milyen üzletágban, milyen tevékenységet végez, hány főt foglalkoztat, milyen a nemzetközi jelenléte. Szintén ebben a szakaszban vizsgálják a szervezet felépítését, az alkalmazottak munkakörét, az alkalmazott emberi erőforrásokkal (HR) kapcsolatos rendszereket, a szolgáltatási szektort, az alkalmazott minőségirányítási módszereket, a vevői előírásrendszereket, a korábbi és tervezett auditokat, az elmúlt három év jogvitáit, a vállalati kultúrát, illetve a kollektív munkajogot, munkaügyi kapcsolatokat is. Ez nem taxatív felsorlás, a vizsgálandó kör teljes mértékben függ az egyedi szervezet sajátosságaitól, azonban megállapítható, hogy már rögtön az első lépésben egy átfogó képet kap az auditor a szervezet egészéről, ezzel fel tud készülni arra, hogy a helyszíni audit során mire kell fókuszálnia. Azért is fontos a széleskörű előkészítés, mivel a helyszíni auditra rendelkezésre álló idő, az ezzel tölthető napok száma korlátozott.⁸²

A helyszíni audit a második szakasz, amit az auditot megnyitó értekezlettel kezdenek, amelyen a menedzsment is jelen van, hogy áttárgyalják az audit lépéseit, célját.⁸³ Ezután lefolytatják az auditot a szervezeti egységek képviselőinek bevonásával – a személyek kiválasztása a szervezetnek egy fontos előkészületi feladata, kulcsfontosságú, hogy az auditorok olyan személyektől szerezzenek betekintést, akik jól ismerik a vállalat működését.⁸⁴ A felkészült vizsgálók már mielőtt

⁸¹ BALOGH (2015) i. m. 8.1. fejezet, 48. ábra. Az audit menete

⁸² Uo. 8.2. fejezet 49. ábra, Az LCA tervezési fázisának első lépcsőjében begyűjtendő információk

⁸³ BALOGH Mónika: A munkaügyi compliance audit és az órák, *HR & Munkajog*, Complex Kiadó, 2013/4. sz 38.

⁸⁴ Gayatri MANJUNATH: *Acing The Labour Law Audit: Your Roadmap To Excelling In Labour Law Compliance*, BCP Associates, 2024. május 25.

bcpassociates.com/acing-the-labour-law-audit-your-roadmap-to-excelling-in-labour-law-compliance

belépnek a székhely bejáratán fontos megállapításokat tudnak tenni a vállalati kultúráról pusztán a parkoló körbejárásával, ugyanígy vizsgálják a beléptetést, a portát, az általános rendet. Az aula, előtér fontos színtere a helyszíni auditnak, mivel itt akár lehet vállalati kiadványokat, prospektusokat, ügyvezetői utasításokat, illetve munkavédelmi instrukciókat találni.⁸⁵ Azt a kérdést, hogy mit vizsgál egy munkaügyi auditor érdemes a vizsgálat célja felől megközelíteni a vizsgálat tárgya helyett. Az auditor azt vizsgálja elsősorban, hogy a vállalat megfelel-e, valamint miként felel meg a jogszabályok előírásainak, de vizsgálja még a munka hatékonyságát, a hatékony és takarékos működést, és azt, hogy milyen jövőbeli fejlődési táptalaj tapasztalható az audit készítése idején és hogy milyen lehetőségek vannak a további fejlődés eléréséhez.⁸⁶ A helyszíni audit végét a záró értekezlet jelenti.

A vizsgálat során szerzett adatokat fel kell dolgozni, elemezni kell. Ehhez fontos figyelembe venni a különböző módszereket, például a táblázatokat és szoftvereket. Célszerű dokumentálni a választott módszer mögött meghúzódó érvelést. Az auditorok összedolgoznak egymással és együtt elemzik ki az összes feljegyzett információt és elkészítik az auditjegyzőkönyvet. Ebben a szakaszban fogalmazzák meg a munkajogi szakvéleményt a levont következtetések szerint. Az egész folyamat legfeljebb három hétig tarthat.

A munkaügyi audit utolsó szakasza az audit lezárása, amely során, ha az auditorok a szabályok megszegését fedezték fel akkor ezeket ki kell javítani a szervezetnek. Ha ezt megfelelően véghez vitték, akkor állítják ki az auditnak való megfelelést igazoló tanúsítványt. Az auditot érdemes bizonyos időközönként ismételni főleg, ha valamilyen változás következett be a vállalat működésében vagy a működés hátterében.⁸⁷

⁸⁵ BALOGH (2015) i. m. 8.2. fejezet

⁸⁶ Jogászvilág: Miért kell a munkaügyi audit, 2014. augusztus 25. <https://bit.ly/4goKTL6>

⁸⁷ Jonathan BRUN: Maximizing your compliance audit: a practical approach to conducting effective internal audits, Nonik, 2023. május 9.

5. Ellenőrzés kontra audit

„[...] a megfelelés ex ante tökéletesítésére, vagy inkább a leleplezési és büntetési módszerekre kellene összpontosítanunk? [...] Célom az, hogy összehozzam őket, mivel mindkettő fontos annak biztosításához, hogy a munkavállalókat ténylegesen védjék a munkajogszabályok.”⁸⁸

5.1. A hatósági ellenőrzés és a munkaügyi audit együttes jelenléte

A munkaügyi ellenőrzésnek – legyen az bármely módszer szerint – a célja a vonatkozó munkaügyi törvények betartásának biztosítása. Ebben a körbe tartozik annak a biztosítása, hogy a munkaügyi jogszabályokat a munkahelyeken betartsák a tisztességes foglalkoztatás és munkakörülmények elérése érdekében. A vállalkozásoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk, hogy a munkavégzés és a munkahely környezete ne veszélyeztesse a munkavállalókat biztonsági és egészségügyi kockázatokkal. A munkáltatók jogellenes magatartását, szabályszegését meg kell előzni, ha pedig már bekövetkezett akkor arra reagálni kell, leegyszerűsítve a munkáltató visszaélésekor kettő út van: megelőzés vagy utólagos büntetés. Természetesen a kettő összekapcsolódik, mivel utóbbi is szolgálja a további jogszegések megelőzését, illetve példát statuálva másokat eltántoríthat attól, hogy hasonlóan cselekedjenek. Ehhez a két úthoz – természetesen nem kizárólagosan – illeszkedik a munkajogi audit és a hatósági ellenőrzés, ám bár ugyanazt a fő célt szolgálják, eszközeik és jogszabályi hátterük erősen különbözik egymástól. A hatósági ellenőrzést kifejezett jogszabályok pontosan, minden részletre kitérően meghatározzák, míg a munkaügyi audit szabályozása sokkal lazább, nem kapcsolódik hozzá kifejezett törvény.⁸⁹ A kettő külön-külön elemzése a dolgozatban fentebb olvasható, ezek ismételése nélkül a gyakorlatban tapasztalható kettős jelenlétéről szól jelen alfejezet.

Fontos megállapítani, hogy a hatóság jogi felhatalmazással rendelkezik a jogszabályi követelmények érvényesítésre. Az auditorok, a könyvvizsgáló cégek viszont nem rendelkeznek jogi hatáskörrel, az átvilágítást követően jelentést készítenek a megállapításukról, viszont jogi eszközökkel nem léphetnek fel. A munkaügyi auditot a cégek önkéntesen kezdeményezik, emögött számos ok húzódhat meg, például a vezetők személyében történő változás, esetleg a jogszabályi háttér átalakulása, vagy egyszerűen azért, hogy a lehető leghatékonyabban működjön az adott

⁸⁸ DAVIDOV (2021) i. m. 113.

⁸⁹ Vö. hard law - soft law kapcsolata

vállalat. Ezzel ellentétben a hatósági ellenőrzés semmiképp sem önálló, a hatóság megítélése szerint, hivatalból indul a folyamat, az ellenőrzött vállalat pedig nem tudja befolyásolni a megindítását. A hatósági ellenőrzés inkább célzott, a jogsértések azonnali azonosítására irányul.

A vizsgálat során a felügyelők és auditorok különböző eszközökkel rendelkeznek, valamint a vizsgálat körüli légkör is teljesen eltérő. A hatósági ellenőrzésnek jellemzően nem szoktak örülni a munkáltatók, hibátlannak vélt működésük esetén is tarthatnak egy gépezetbe szorult észrevétlenül maradt hibától, amely esetleges következményeket vonhat maga után. Viszont inkább az ellenőrzött fél hatósággal való együttműködése a tapasztalható az engedetlenség helyett a gyakorlatban. A hatóság szemében árulkodó lehet, ha az ellenőrzést akadályozni próbálja az adott ügyfél, amely akár súlyosabb következményekhez is vezethet, így jobban megéri a munkáltatónak, ha kooperatíván áll hozzá a folyamathoz. A munkajogi audit a szervezet kezdeményezése alapján indul meg, érdekük ennek a lefolytatása, a működésükkel kapcsolatos pozitív végkimenetelt várnak a folyamattól. A hozzáállás így abszolút kooperatív, továbbá nem kell hatósági szankcióktól sem tartaniuk, ezáltal az ellenőrzés körüli légkört sem befolyásolja a negatív végkimenetel lehetősége. Az átvilágítást végzők számítanak is az együttműködésre, sok adatot közvetlenül a vállalat nyújt át nekik átnézésre.

Az eszközöket tekintve a hatósági ellenőrzés és az audit közötti legfőbb különbség a jogérvényesítés terén tapasztalható. Míg a hatósági eljárás közvetlenül közigazgatási intézkedést tehet és jogi szankciókat alkalmazhat, addig az auditor elsősorban a vállalatvezetés felé jelzi a tapasztalt kockázatot vagy hiányosságot a jogszabályok betartásával kapcsolatban. Az ellenőrzés végeredménye egy hivatalos jegyzőkönyv vagy jelentés, amelyben a hatóság rögzíti a szabályszegéseket és meghatározza a szankciókat szükség esetén. A hatóság a szankcionálás lehetőségével a kikényszeríthetőséget előmozdítja, viszont ez az auditnál hiányzik. Az audit során inkább véleményt, tanácsokat fogalmaznak meg, a kikényszeríthetőségnek csak egyfajta gyengébb léte tapasztalható meg a folyamat végén a tanúsítványok kiállításával kapcsolatban. A könyvvizsgáló cég a megfelelési tanúsítványt akkor állítja ki, ha a vállalat a feltárt jogellenességgel kapcsolatban fellép és megoldja a problémát.

A hatósági ellenőrzés és az audit párhuzamos jelenléte kiemelten fontos egy jogrendszerben a különböző funkcióik miatt. A munkajogi audit nem helyettesíti az állami munkaügyi ellenőrzést, hanem kiegészíti azt, a hatóság közvetlen jogkövetkezményeket alkalmazhat, szankcionálhatja a

jogsértő szervezeteket, míg az audit útján a szervezetek maguk önkéntes alapon is képesek felmérni saját megfelelésüket és ezáltal ki tudják javítani a problémákat. Így lényegében az audit terhet veszi le a hatóságról, mert a vállalatok ezáltal megelőzhetnek egy potenciális hatósági ellenőrzést. Egy tökéletesen működő ellenőrző hatóság mellett is szükség van az önellenőrzésre. A vállalatoknak meg kell adni a lehetőséget, hogy a jog ismeretében vizsgálják a saját működésüket és megfelelésüket vagy, hogy ezt a feladatot átadják egy külső félnek, akár egy könyvvizsgáló cégnek az objektívebb ellenőrzés érdekében. Az államnak is érdeke a cégek önkéntes ellenőrzése, mivel egy audit többek között a jogkövetést is ösztönzi.

5.2. A munkaügyi ellenőrzés kihívásai

A Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége (EPSU) 15 európai ország felügyeletének összehasonlító elemzésével megállapította a hagyományos kihívásokat, hatékonysági problémákat, amelyekkel a munkaügyi felügyeleteknek szembe kell néznie:⁹⁰

- nem megfelelő pénzügyi ráfordítás a felügyelőkre és az ellenőrzést elősegítő eszközökre;
- az újonnan felvett és a meglévő felügyelők nem megfelelő képzése;
- a személyes biztonság és védelem hiánya feladataik ellátása során;
- a hatékonyságot biztosító megfelelő szabályozási keret hiánya.⁹¹

Ehhez társulnak a munkaerőpiac folyamatos változásából eredő új kihívások:

- alkalmazkodás a változó munkaerőpiachoz (az ipari folyamatok összetettsége, új betegségek, lelki stressz, kiszervezés, komplex ellátási láncok);
- az adatgyűjtés javításának szükségessége;
- az adminisztratív és jogi intézkedések javításának szükségessége;
- a programozás és a jelentéskészítés megtervezésének szükségessége;

⁹⁰ KUN Attila – RÁCZ-Antal Ildikó – SZABÓ Imre Szilárd: Az egyéni munkajogi szabályok kikényszeríthetőségének általános kérdései, *JURA*, 29. évfolyam, 2023. 2. szám, 40.

⁹¹ EPSU i. m. 21.

- a szociális partnerek szélesebb körű nemzeti szintű bevonásának szükségessége a célzottabb cselekvés ösztönzése érdekében, különösen a munkahelyi biztonság és egészségvédelem terén;
- a szankciók és a megelőzés közötti egyensúly fenntartásának szükségessége.⁹²

A tanulmányban szereplő kihívások a magyar hatóság tekintetében is relevanciával bírnak, hiszen a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság számos működési kihívással néz szembe. A fent felsoroltak mellett az erőforrások hiánya, az ellenőrzés gyakoriságának hiánya, a visszatartó erővel nem rendelkező szankciók, a digitalizáció elmaradása és a túlzott függőség a munkavállalói bejelentésektől mind olyan tényezők, amelyek jelentősen csökkentik a hatóság hatékony működését és eredményességét a jogsértések csökkentésében. Az erőforrások szűkössége az egyik legnagyobb kihívás, amely korlátozza a hatóság munkáját. Az ellenőrzési tevékenységet végző munkaügyi felügyelők száma korlátozott, ami csökkenti a hatóság képességét a rendszeres, országos szintű ellenőrzések végrehajtására.⁹³ A szűkös költségvetés nem csak a személyzeti állomány bővítését akadályozza, hanem a technikai fejlesztéseket és az elmaradt digitalizációt is hátráltatja.⁹⁴ Különösen vidéki régiókban jelentkeznek ezek a problémák, ahol sok esetben a munkaügyi ellenőrzések elérhetetlensége miatt hosszabb ideig tartó és széles körű visszaélések maradhatnak rejtve. Általánosan kijelenthető, hogy nem végeznek gyakran ugyanannál a munkáltatónál ellenőrzést, ez részben az erőforráshiány, részben pedig a prioritási elvek miatt van.⁹⁵ Ennek eredményeként sok vállalkozás és intézmény akár évekig ellenőrzés nélkül működhet, pláne, ha semmilyen körülmény nem hívja fel a hatóság figyelmét a szervezetre. Az ellenőrzések szórványos előfordulása miatt a munkáltatói szabálysértések elleni fellépés nagyobb eséllyel marad el. Ez különösen igaz a kölcsönzött munkaerőt vagy külföldi munkavállalókat foglalkoztató vállalatok esetében, ahol a munkaügyi szabálysértések aránya általában magasabb. A hatóság szankciókkal, azon belül bírsággal sújthatja a szabálysértő munkáltatókat, azonban ezek gyakran nem elegendőek a visszatartó hatás kifejtéséhez. A munkaügyi jogszabályokat megsértő munkáltatók sokszor számolnak a bírság összegével előre és inkább azt választják, hogy kifizetik, ahelyett, hogy jelentős változtatásokat eszközöljenek működésükben. Elképzelhető, hogy a

⁹² EPSU i. m. 22.

⁹³ Ld. 3.4. fejezet 22.

⁹⁴ Isabelle HOFERLIN: Hard times for labour inspection, The global challenges of labour inspection, *ILO Labour Education*, 2005/3-4, No. 140-141, 22.

⁹⁵ Ld. 3.4. fejezet 22.

jogellenes magatartás nagyobb anyagi előnyhöz juttatja őket még úgy is, ha alkalmanként bírságot kell fizetniük, így ezek az intézkedések nem elegendőek ahhoz, hogy valódi visszatartó erőt képviseljenek. A hatóság gyakran a munkavállalói bejelentésekre, panaszokra hagyatkozik, a dolgozatban fentebb olvasható, hogy az eljárás megindítása is általában a bejelentésekre vezethető vissza.⁹⁶ Ennek következtében jellemzően a már megtörtént jogsértéseket vizsgálja, nem pedig a megelőzést helyezi előtérbe. Ez csökkenti a hatóság proaktív szerepét és megelőző hatékonyságát. A jogsértések csökkentésének és a munkavállalók védelmének érdekében elengedhetetlen a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság működésének korszerűsítése és hatékonyságának javítása.

A munkajogi audit is rendelkezik számos kihívással, amelyek közül kiemelendő az adminisztratív probléma, mivel több vállalatnál figyelhető meg adminisztratív hiányosság, összeszedetlenség.⁹⁷ Az audit során a feldolgozandó adatok és dokumentumok száma nagyon magas. Az auditorok egy összetett tág adathalmazt kapnak átnézésre, amelybe például a munkaszerződések, munkaidő-nyilvántartások, bérjegyzékek, szabadságnylvántartások és fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos iratok is beletartoznak. A kapott iratokon felül, azonban tovább kell vizsgálgódníuk, egyéb információkat is össze kell szedniük, ezek összegyűjtése pedig sok időt és energiát igényel alapvetően, különösen, ha a dokumentumok különböző osztályokon és formátumokban vannak tárolva, viszont a rendelkezésre álló idő korlátozott. Gyakran előfordul, hogy hiányos vagy hiányzó dokumentumokkal találkoznak, ez tovább lassítja a folyamatot.⁹⁸ További problémát okoz az adminisztráció és adatgyűjtés körében a digitális és papíralapú nyilvántartások összehangolása, az adatvédelmi követelmények betartása, valamint az egész folyamatnak, az adatgyűjtésnek a koordinálása. Az adatteher mellett szintűgy nehezítést, kihívást jelenthet a jogi és pénzügyi kockázatok megfelelő kezelése. Mint ahogy az a dolgozat előző fejezetében is olvasható, a munkajogi audit fő célja – a jogszabályoknak való megfelelése vizsgálata mellett – az ezzel kapcsolatos esetleges kockázatok feltárása. Az auditorok feladata, hogy ezeket a kockázatokat azonosítsák és értékeljék, valamint a vezetőség számára világosan bemutassák. Ezen túlmenően az auditoroknak javaslatokat kell tenniük arra, hogy hogyan lehetne csökkenteni ezeket a kockázatokat, ami szoros együttműködést igényel a vállalat jogi osztályával és vezetőségével. A

⁹⁶ Id. 3.4. fejezet 21.

⁹⁷ What Is Labour Law Compliance Audit and Why You Should Care?

<https://www.coreintegra.com/what-is-labour-law-compliance-audit-and-why-you-should-care/>

⁹⁸ Ludek RYCHLY: *Labour Administration: Trends, Challenges and Lessons*, előadás az Arab konferencia a munkaerőpiac irányításáról a változó arab társadalmak kontextusában, Sharm El Sheikh, Egyiptom, 2013.

kockázatok feltárása és a megfelelő megoldási struktúra kialakítása komoly szakértelmet és pontos mérlegelést követel. Az auditoroknak minden esetet objektívan kell megközelíteniük és el kell kerülniük a szubjektív vagy torzított megítélést. A függetlenség és az objektivitás fenntartása nehéz lehet, különösen, ha belső auditorok végzik a munkát, akik esetleg szoros kapcsolatban állnak a vállalat dolgozóival vagy vezetőivel. Az etikai szempontok betartása és a szakmai integritás megőrzése az audit szakszerűsége és hitelessége szempontjából kulcsfontosságú.

6. Következtetések, de lege ferenda

A dolgozatban vizsgáltuk a munkaügyi ellenőrzés magyarországi működését, a kutatást a hatósági munkaügyi ellenőrzésre, valamint a munkajogi auditra kihegyezve. Emellett tettünk egy nemzetközi kitekintést a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az Európai Unió szabályozásával és követelményeivel kapcsolatban. A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság képviseli jelenleg Magyarországon az állami, hatósági munkaügyi ellenőrzést, míg a munkajogi audittal a magánszférában temérdek könyvvizsgáló iroda foglalkozik. A két vizsgálati módszer külön-külön elemzése, majd összevetése után megállapítható, hogy különböző funkciók mentén, különböző eszközökkel dolgoznak, egy azonos fő cél érdekében, amely a munkáltatói visszaélések minimalizálása. Véleményem szerint, a kettő módszer egymáshoz való közelítésével, összehangolásával és egy – a foglalkoztatás-felügyeleti hatóságnál – erősebb hatósági jelenléttel jobb eredményeket érnének el a jogsértések csökkentése, a munkavállalók védelme terén. Ahogyan az a bevezetésben is olvasható, úgy gondolom, hogy szükség van egy egyedi, kifejezetten munkajoggal foglalkozó végrehajtást ösztönző ellenőrzési rendszerre egységes fő elemekkel. Szükséges a hatósági felügyelet a jogkövetkezmények megfogalmazásával és a munkáltatók önellenőrzése, motivációja az önálló jogkövetésre. Az imént felsorolt két elem fő céljának egyeznie kell: elő kell mozdítaniuk a munkáltatók jogkövetését, a munkajog érvényesítését és végrehajtását. A fő célok mellett az ellenőrzési rendszer egyes elemeinek meg kell fogalmazniuk egyedi célokat is, amelyek különbözhetnek egyiknél, másiknál.

Ezen gondolatmenet mentén a hatósági felügyeletnek hatékonyan le kell fednie a teljes munkáltatói hálózatot és információval kell rendelkeznie valamennyi labilis foglalkoztató szervezettel kapcsolatosan. Javaslatom szerint ehhez szükséges a jelenlegi foglalkoztatás-felügyeleti hatóság gyökeres átalakítása, amelynek szignifikáns anyagi vonzata van, a költségvetést számottevően meg kell toldani, hogy egy gyakorlatban eredményes hatósággá váljon, amely ténylegesen képes az állam által meghatározott jogszabályi céljait megvalósítani. A foglalkoztatás-felügyeleti hatóságnak a területi egységein kívül úgy gondolom, hogy szükséges egy országos, általános hatáskörrel rendelkező központi szervvel is rendelkeznie, amely kézben tartja a hatóság egészének az irányítását. A központi szerv akár fellebbviteli fórumként is működhetne, ezáltal újra be lehetne vezetni az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség első- és másodfokú eljárásrendszerét. A felügyelői apparátust nagymértékben növelni kell, sokkal több felügyelőre van

szükség, a jelenlegi kevesebb mint 300 felügyelő elenyészőnek számít országos szinten. Több felügyelővel több ellenőrzést tudna végezni a hatóság, valamint rendszerszerűen el tudna jutni a problémás foglalkoztatókhoz. A felügyelői apparátus növekedésével együtt jár az ehhez szükséges háttér, az ellenőrzési eszközök bővítése is természetesen. Továbbá nem elhanyagolható a hatóság digitális és módszertani fejlesztése, hogy felvegye a kesztyűt a XXI. századi munkajog folyamatos megújulásával. Az államnak törekednie kell arra, hogy megfelelő eszközöket adjon a munkáltatóknak arra, hogy megismerjék és megértsék a jogszabályokat, hogy elismerjék a jogsértéseket és azok erkölcstelenségét és hogy tartsanak a büntetésektől és a jogsértésekkel járó egyéb veszteségektől.⁹⁹ A munkáltatók adekvát jogtudása mellett fontos a munkavállalók jogszabályi ismeretét is fejleszteni.

A munkáltatók önellenőrzésének elősegítése érdekében a munkajogi auditnak szélesebb körben elérhetővé kell válnia. Jelenleg az tapasztalható, hogy a nagyobb vállalatok végeztetnek különböző auditokat, a kevesebb főt foglalkoztatókra pedig kevésbé jellemző, hogy munkajogi auditot vegyenek igénybe. Ennek következtében hátrányban vannak a jogkövetés megalapozásával és a hatékony munkajogi szabálykövetés megismerésével kapcsolatban. Eme jelenség mögött többek között anyagi okok is megbújnak, mivel egy kisebb, kezdeti állapotban lévő cég nem feltétlenül rendelkezik egy teljes körű audit lebonyolításához szükséges fedezettel, vagy, ha van is megfelelő kerete azt nem erre szánja. Emiatt úgy gondolom, hogy az államnak támogatnia kell – anyagilag, vagy például kedvezőbb adózással – az olyan kisebb vállalatokat, amelyeknél hangsúlyt kap a munkajogi önellenőrzés. Ezáltal a kisebb vállalatok, amelyeknél a piac és verseny által diktált viszonyok még nem elegendő okok a munkajogi audit mellett is érdekeltté válnának abban, hogy ellenőrizzék a jogkövető magatartásukat, mindemellett ennek köszönhetően nőne a motiváció az önálló jogkövetésre. A negyedik fejezetben tárgyalt Mt. tervezet szerinti munkaügyi vizsgálat törvényes szabályozásának megvalósulása jobb irány lenne, megalapozná a hatósági ellenőrzés és az audit összehangolását. A tervezetben megjelenik a bírság megelőzése, mint motiváció az audit alkalmazása mellett, azonban a gyakorlatban tapasztalhattuk, hogy ez nem volt eléggé meggyőző, emellett további garanciákat kéne biztosítani, akár mint például a fentebb említett anyagi támogatás.

Összegezve a munkavállalók védelmének, a munkaügyi szabályok végrehajtásának, valamint egy stabilabb munkaerőpiac érdekében elengedhetetlen a munkáltatói szabályszegések visszaszorítása.

⁹⁹ DAVIDOV (2021) i. m. 127.

A munkaügyi ellenőrzés hatékony működése, a hatóság és az audit módszereinek összehangolása, valamint egy ezeket összefoglaló ellenőrzési rendszer kialakítása nagyban hozzájárulna e társadalmi cél megvalósításához.

7. Irodalomjegyzék

Szakirodalom

Guy DAVIDOV: *Compliance with and Enforcement of Labour Laws: An Overview and Some Timely Challenges*, *Soziales Recht* 2021/3.

Leah Faith VOSKO: *Closing the Enforcement Gap: Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs*. Toronto 2020.

Gianni ARRIGO, Giuseppe CASALE, Mario FASANI: *A Guide to Selected Labour Inspection Systems*. Genf, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, 2011.

Jean-Michel Servais: *International Labour Law*, Croydon, Wolters Kluwer, 2017. 57.

BLAHÓ András, PRANDLER Árpád (szerk): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.

Zane RASNACA, Aristeia KOUKIADAKI, Niklas BRUUN, Klaus LÖRCHER szerkesztők: *Effective Enforcement of EU Labour Law*. Oxford, Hart Publishing, 2022.

FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó, 2010.

GÉMES Gábor: *A munkaügyi ellenőrzés gyakorlati kérdései a jogi szabályozás tükrében*. Szeged, Acta jur. et pol., 2005.

KANYUK Petra Ágnes: A bizalom jó, de az ellenőrzés még jobb? *Közjavak*, 2017/2. 1.

Nemzeti Közszerológálati Egyetem Vezető-és Továbbképzési Intézet: *Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés*. Nemzeti Közszerológálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2014

International Labour Office: *Labour Inspection: what it is and what it does, a guide for employers*. Geneva.

HR & Munkajog, Complex Kiadó, 2013/4. sz

HR & Munkajog, Complex Kiadó, 2013/2. sz

A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság 2024. I. félévi ellenőrzési tapasztalatairól szóló jelentése

European Federation of Public Service Unions (EPSU): *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*. Brüsszel, 2012.

BALOGH Mónika: *A munkaügyi compliance audit*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015.

KUN Attila: A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/41.

LAKY Teréz: *Az atipikus foglalkozásokról*. Budapest, Struktúra, 2001.

Isabelle HOFERLIN: Hard times for labour inspection, *The global challenges of labour inspection, ILO Labour Education*, 2005/3-4.

Ludek RYCHLY: *Labour Administration: Trends, Challenges and Lessons*. előadás az Arab konferencia a munkaerőpiac irányításáról a változó arab társadalmak kontextusában, Sharm El Sheikh, Egyiptom, 2013.

KUN Attila – RÁCZ-ANTAL Ildikó – SZABÓ Imre Szilárd: Az egyéni munkajogi szabályok kikényszeríthetőségének általános kérdései, *JURA*, 29. évfolyam, 2023/2.

KELEMEN László: *A szerződésen alapuló kötelelem*. Actio Universitatis Szegediensis. Sectio Iuridico-Politica Curant S. Ereky et E., Polner, A M. Kir. Ferenc József-Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1941.

Felhasznált jogforrások

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 81. sz. Egyezménye az iparban és a kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzésről.

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 129. sz. Egyezménye a mezőgazdasági munkaügyi ellenőrzésről

1995. évi Jegyzőkönyv a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1947. évi Egyezményhez

Versailles-i békeszerződés, 1919

Az európai unió működéséről szóló szerződés, 151. cikk

Az Európai Parlament 2017. január 19-i állásfoglalása a szociális jogok európai pillérééről
2016/2095(INI)

2003/88/EK irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, HL L 299, 2003. 11. 18., 9.

2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód
általános kereteinek létrehozásáról, HL L 303, 2000. 12. 02., 16-22.

2006/54/EK irányelv a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a
foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról, HL L 204, 2006. 07. 26., 23.

89/391/EGK irányelv a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének
javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről, HL L 183, 1989. 06. 29., 1-8.

Az Európai Parlament 2014. január 14-i állásfoglalása a hathatós munkaügyi ellenőrzésekről: az
európai munkakörülmények javítására irányuló stratégia (2013/2112(INI)), HL C 482 2016. 12.
23., 31.

2019/1149/EU rendelet az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról

A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 3. §.

Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Szervezeti és Működési
Szabályzatának kiadásáról szóló 21/2007. (MüK. 8.) SZMM utasítás III. 5.5.

Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e
szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Kormány rendelet

A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás
felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény

A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Kormány rendelet

A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

564/B/2000. AB határozat

29/1998. (VI. 17.) AB határozat

Internetes források

Európai Bizottság – Végrehajtás, Hogyan érvényesítse jogait, hivatalos tájékoztató a szervezet honlapján. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/free-movement-professionals/policy-developments/enforcement_en

Scott Madenburg: Internal Audit 101: Everything You Need to Know, Auditboard Blog, 2024. május 23. <https://www.auditboard.com/blog/internal-audit-101/>

Gayatri Manjunath: Acing The Labour Law Audit: Your Roadmap To Excelling In Labour Law Compliance, BCP Associates, 2024. május 25. <https://bcpassociates.com/acing-the-labour-law-audit-your-roadmap-to-excelling-in-labour-law-compliance/>

Jonathan Brun: Maximizing your compliance audit: a practical approach to conducting effective internal audits, Nimonik, 2023. május 9. <https://nimonik.com/2023/05/maximizing-your-compliance-audit-a-practical-approach-to-conducting-effective-internal-audits/>

Központi Statisztikai Hivatal 2024. június–augusztusi időszakban mért adatai <https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/fem/fem2408.html>

Horváth Balázs: Mire jó a munkaügyi compliance audit?, Wolters Kluwer, 2013. május 28. <https://ado.hu/munkaugyek/mire-jo-a-munkaugyi-compliance-audit/>

Herdon István – Sipka Máté Péter: A munkajogi audit szerepe a gyakorlatban, Wolters Kluwer Jogászvilág, 2023. december 4. <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/miert-kell-a-munkaugyi-audit/>

CoreIntegra.com - What Is Labour Law Compliance Audit and Why You Should Care? <https://www.coreintegra.com/what-is-labour-law-compliance-audit-and-why-you-should-care/>

ILOSTAT: Safety in numbers: what labour inspection data tells us, <https://ilostat.ilo.org/blog/safety-in-numbers-what-labour-inspection-data-tells-us/>

Pénzügyminisztérium: Az ILO megalakulásának története és működésének céljai

<https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/az-ilo-megalakulasanak-tortenete-es-mukodesenek-celjai>