

# Közjavak

A kormányzat kihívásai a mai piacgazdaságban

III. évfolyam

\*\*\*

2. szám

\*\*\*

2017. április - június



Az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport tudományos folyóirata

## A SZÁM TARTALMA

### Állam és mások

**Józsa Zoltán - Bartha Ildikó:** A bürokrácia, barát vagy ellenség?

**Nagy Zoltán:** Néhány gondolat a PPP konstrukció szabályozásához

**Józsa Zoltán:** Minek a mestere?

**Nagy Emilia:** Kevesebb kp-t! Kevesebb kp-t?

**Kanyuk Petra Ágnes:** A bizalom jó, de az ellenőrzés még jobb? – a munkaügyi ellenőrzés szerepe a munka változó világában

**Szilágyi Emese:** Az Alaptörvény gyakorlata és az európai konstitucionalizmus

### Fórum

**Bartha Ildikó - Bordás Péter:** Ombudsmani Est az MTA Közjogi Albizottsággal

### Hírösszefoglalók

---

**IMPRESSZUM**

---

**FELELŐS SZERKESZTŐ:**

Bartha Ildikó

**SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:**

Bartha Ildikó (szerkesztő)  
Bordás Péter (szerkesztő)  
Horváth M. Tamás (a Szerkesztőbizottság elnöke)

**KIADJA:**

MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport  
Kiadásért felelős: Horváth M. Tamás, kutatócsoport-vezető

4028 Debrecen, Kassai út 26.  
Levelezési cím: 4002 Debrecen, Pf. 400.  
Tel/FAX: (52) 512-701/77119  
E-mail: kozszolg.kut@law.unideb.hu  
Blog oldal: kozjavak.hu

**Megjelenik negyedévente**

**ISSN 2498-7190**

© 2017 MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható. Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.

---

## TARTALOMJEGYZÉK

---

### **ÁLLAM ÉS MÁSOK**

|  |    |
|--|----|
| <i>A bürokrácia, barát vagy ellenség?</i>  | 3  |
| <i>Néhány gondolat a PPP konstrukció szabályozásához</i>   | 8  |
| <i>Minek a mestere?</i>  | 10 |
| <i>„Kevesebb kp-t! Kevesebb kp-t?</i>  | 14 |
| <i>A bizalom jó, de az ellenőrzés még jobb? – a munkaügyi ellenőrzés szerepe a munka változó világában</i> | 18 |
| <i>Az Alaptörvény gyakorlata és az európai konstitucionalizmus</i>   | 30 |

### **FÓRUM**

|   |    |
|---|----|
| <i>Ombudsmani Est az MTA Közjogi Albizottsággal</i> | 34 |
|---|----|

### **HÍRÖSSZEFOGLALÓK**

|   |    |
|---|----|
| <i>Döntött az EUB: jár a támogatás az erdőterületek résztulajdonosainak</i>                   | 36 |
| <i>Állami szerepvállalások a Párizsi Klímaegyezmény vonatkozásában</i>                        | 38 |
| <i>Az egyházügyi fiaskó utóöngéje: döntött az EJEB az Evangéliumi Testvérközösség ügyében</i> | 40 |
| <i>Nyerni vagy nem nyerni: az itt a kérdés - összefoglaló a kvótaperről</i>                   | 42 |
| <i>Fekete felhők tornyosulnak az Uber felé, úgy tűnik eldőlt a sorsuk Európában</i>           | 47 |
| <i>Főtanácsnoki indítvány a magyar földügyhöz kapcsolódóan</i>                                | 49 |
| <i>Lex Taigetosz - Megoldás egy rendszerszintű problémára?</i>                                | 50 |
| <i>Szerzőink figyelmébe</i>   | 55 |

## A BÜROKRÁCIA, BARÁT VAGY ELLENSÉG?\*

Józsa Zoltán - Bartha Ildikó<sup>1</sup>

*A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló T/10096. sz. törvényjavaslat általános parlamenti vitája során Dr. Kovács Zoltán hozzászólásában így fogalmazott: „A bürokráciacsökkentéssel kapcsolatos feladatokat nem tekintjük lezártnak, folyamatosan végezzük a hatóságok eljárását és az ügyfelek adminisztratív terheit érintő jogszabályok felülvizsgálatát.”*

*S valóban, 2014 óta újabb és újabb kormányzati erőfeszítések sora jelzi az eddig megtett lépéseket: létrejött az Államreform Bizottság, mely többek között az állam működésének felülvizsgálatát tűzte ki célul, majd 2015-ben a parlament elfogadta a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel kapcsolatos törvényt. 2016-tól bevezetésre került a sommás eljárás, csökkentek az ügyintézési határidők, s számos tevékenység esetében az engedély helyett a jogalkotó főszabállyá tette a bejelentés intézményét és még sorolhatnánk tovább.*

Csapataink azóta is harcban állnak, s ismervén a bürokrácia természetét – mely hol felbukkan, majd elrejtőzik – így kétség sem férhet a harc folytatásának szükségessége mellett. Így gondolja a hétköznapi vélekedés is. S ez nem véletlen, hiszen a felesleges utánjárás, a szükségtelen várakozás, beadványok, igazolások, nyomtatványok halmaza éppúgy hozzátartozik a bürokrácia hétköznapi (pejoratív) képéhez, mint a morcos, kelletlen ügyintéző kioktató hangneme, az ügyintézés átláthatatlan folyamata vagy éppen a hivatal szűk folyosója.

Úgy tűnik az eltelt évszázadok alatt a bürokráciát nem sikerült kiszabadítani az egyes számú közellenség hálátlan szerepéből, annak ellenére, hogy az államelméleti, politikatudományi, közigazgatási, szociológiai szakirodalom árnyalt és sokoldalú elemzésekkel tárta fel az intézmény eredetét, fejlődési formáit, alkalmazási területeit és tette az ismereteket elérhetővé mindenki számára. Mégis, újra és újra, az aktuálpolitika szívós makacssággal és látványos elszántsággal, eszközökben és módszerekben nem válogatva a demokrácia nevében és zászlaja alatt szólít harcba a bürokrácia ellen, pillanatnyi népszerűséget, s szavazatokban is kifizetődő majdani dicsőséget remélve.

A bürokrácia, paripa, mely újra és újra meglovagolható. A bürokrácia örökzöld virág, soha el nem hervadó, évszakoktól függetlenül gondozható. A bürokrácia sláger, mely hol halkán, hol teljes hangerővel dúdolható. A bürokrácia a szekrényben porosodó, molyette, divatjamúlt nagykabát, mely némi fazonigazítás után újfent használható.

Mint minden intézmény, a bürokrácia is számtalan dimenzióban értelmezhető. Annak idején M. Weber a laikus igazgatás ellenpontjaként vázolta fel a bürokrácia ideáltípusát, hangsúlyozva a legális, racionális, aktaszerű és szakszerű szakigazgatás fölényét a

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.1.

<sup>1</sup>Dr. habil. Józsa Zoltán, egyetemi docens, SZTE ÁJK; Dr. Bartha Ildikó, egyetemi docens, DE ÁJK, tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

kiszámíthatatlan, részrehajló, pazarló, alacsony hatékonyságú ügyintézással szemben.<sup>2</sup> A későbbi modellezők Marx, Gouldner, Merton, Crozier és mások az aktuális államcélok, gazdasági, társadalmi viszonyok elvárásai, szükségletei alapján fogalmaztak meg különböző következtetéseket, hol a bürokrácia mellett, hol az ellen érvelve.

Mindenfajta mélyebb történeti, társadalmi elemzés nélkül megállapítható, hogy a klasszikus bürokratikus szervezet – ha nem is az ideális formájában – mindig is szerves részét alkotta mind a magánigazgatás, mind pedig a közigazgatás rendszerének. A közkeletű, leegyszerűsítő és egyoldalú interpretációval szemben a bürokrácia nemcsak az államszervezet alapegységeként értelmezhető, hanem a magánigazgatás fontos alkotóeleme is.

Ma már a költségvetési szervek mellett, a legkülönbözőbb gazdasági társaságok, holdingok, részvénytársaságok, közkereseti és korlátolt felelősségű társaságok szervezete is jelentősen bürokratizálódott, a szó eredeti értelmében. Azaz, az optimális struktúra, vezetési, irányítási forma megtalálása, a szervi és szakmai feladatok megvalósítása, s ezek révén a piaci értelemben vett hatékonyság nem érhető el a bürokratikus szervezet egyes jegyeinek alkalmazása nélkül.

Mi több, a társadalom más alrendszeireiben, az oktatásban, a kultúrában, a tudományban, sportban stb. is előrehaladott a bürokratizálódás folyamata, annak minden áldásával és nem kívánatos mellékhatásával együtt.

Nem kell hozzá különösebben éles szem, hogy felismerjük a politikajelentős, és egyre intenzívebb bürokratizálódását sem, hiszen a politikai intézményrendszer igazi boszorkánykonyháit azok a pártbürokráciák jelentik, melyek adott esetben éppen a bürokrácia ellen hirdetnek harcot, a gyors és olcsó politikai haszonszerzés reményében. Hogy a politika célkeresztjében elsősorban az állami bürokrácia kritikája áll, hiszen a közigazgatás struktúráját és eljárását kívánják egyszerűsíteni, áramvonalasabbá, s működését gyorsabbá tenni, annak a politika és az államhatalom közvetlen kapcsolata az oka. Ha jól, vagy jobban működik állam, illetve annak szervei, növelhető a politikai nyereség, erősebb a hatalom.

Az aktuálpolitikai célok és érdekek szempontjából tehát irreleváns, hogy a bürokrácia, a szakigazgatás évszázadok óta nemcsak az államszervezet alapegysége, s nem melleleg a tárgyi jog érvényesülésének garanciája. A politika a reflektort az intézmény legrosszabb arcára (diszfunkcióira) irányítja, s lázas igyekezettel dokumentálja azon intézmény felszámolására irányuló erőfeszítéseit, mely nélkül önmaga sem létezhetne.

Számtalan hazai és nemzetközi példa hozható fel a politika és bürokrácia ambivalens viszonyára. A választások előtt a politikusok bevett, s sikerrel alkalmazott fogása a túlburjánzó, költséges, nehézkes bürokrácia megregulázása, leépítése, mely ígéret – valljuk be – gyakran meghallgatásra talál. Függetlenül attól, hogy ugyanazok a politikusok már a hatalom birtokában mindent megtesznek az államszervezet stabilizálása érdekében, ami nemcsak a korábbi struktúra visszaállítását, hanem annak bővítését is jelentheti (lásd az 1. táblázatot). Elvégre háterszág (szakapparátus) nélkül meglehetősen kockázatos akár a hazai, akár a nemzetközi játszámak folytatása.

---

<sup>2</sup> Max Weber: *Gazdaság és társadalom*. I. Budapest, KJK, 1987.

**1. táblázat**

**Költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszáma és személyi juttatásai (2008–2017)**

| Év    | Költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszáma (ezer fő) | Költségvetésnél foglalkoztatottak rendszeres személyi juttatásai (mrd Ft.) | Költségvetés személyi juttatásai (mrd Ft.) |
|-------|---|--|--|
| 2008. | 245   | 715  | 1024                                       |
| 2009. | 247   | 667  | 959  |
| 2010. | 251   | 675  | 981  |
| 2011. | 261   | 712  | 978  |
| 2012. | 364   | 987  | 1233                                       |
| 2013. | 517   | 1267   | 1665                                       |
| 2014. | 534   | 1473   | 1827                                       |
| 2015. | 560   | 1567   | 1960                                       |
| 2016. | n.a.  | n.a.   | 1883 (t)                                   |
| 2017. | n.a.  | n.a.   | 2152 (t)                                   |

(t) — költségvetésben tervezett összeg

Forrás: Policy Agenda, 24.hu

A környező országokkal összehasonlítva Magyarország azok közé tartozik, ahol az állami foglalkoztatottnak nem csak a létszáma, hanem a munkaerőpiacon belüli aránya is nőtt az utóbbi években (2. táblázat).

**2. táblázat**

**Az állami foglalkoztatottak száma és arányuk az összes foglalkoztatottból(2009–2013)**

| Ország               | 2009       |             | 2013        |             |
|----------------------|------------|-------------|-------------|-------------|
|                      | ezer fő    | arányuk (%) | ezer fő     | arányuk (%) |
| Lengyelország        | 4245       | 26,8        | 3929        | 25,2        |
| Szlovákia            | 628        | 26,5        | 633         | 27,2        |
| Szlovénia*           | 205        | 20,9        | 212         | 22,9        |
| Románia              | 1709       | 18,6        | 1621        | 16,2        |
| Szerbia*             | 811        | 31          | 721         | 29,8        |
| Horvátország         | n.a.       | n.a.        | 441         | 31,7        |
| <b>Magyarország*</b> | <b>994</b> | <b>26,3</b> | <b>1041</b> | <b>26,8</b> |

\*- Magyarország, Szlovénia 2012-es a legutolsó hivatalos adat, Szerbia 2014. évi

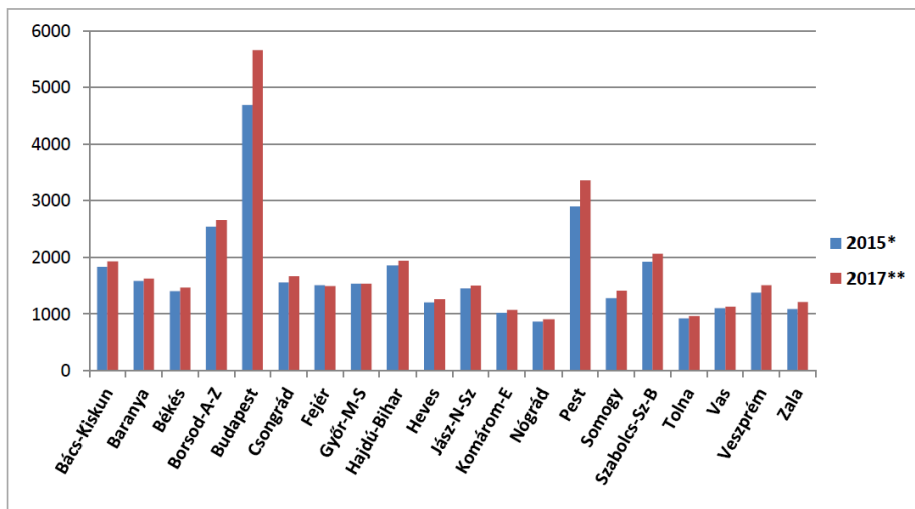
Forrás: ILO, Policy Agenda

Az már csak a jelenség diszkrét bája, hogy míg a közfogyasztására szánt kommunikáció (tudjuk jól, az ígéretek mindig olcsók a politikában...) a leépítést, az összevonást, az egyszerűsítést, takarékoságot hangsúlyozza, addig a háttérben a legkülönbözőbb elnevezésű és funkciójú főhatóságok, hatóságok, hivatalok, s stallumok végelláthatatlan serege nő(het) ki a földből a politikát zsoldohadseregként szolgálva. A fővárosi és

megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló korábbi 7/2015. (III. 31.) és a jelenlegi 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás mellékleteinek az összevetése (1. ábra) is azt mutatja, hogy a kormányhivatalok létszámkerete – ritka kivételeket leszámítva – jelentősen növekedett.

1. ábra

Fővárosi és megyei kormányhivatalok létszámkerete (2015 és 2017)



\*2015.04.01-től \*\*2017.01.01-től

Forrás: 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás; 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás; Barta–Jakab (2017). A pontos számadatokat lásd [ITT](#)

Mindez azt is jelenti, hogy a közigazgatás deprofesszionizálódása, átpolitizálódása, az aktuális kormányzattal szembeni lojalitás és elkötelezettség felértékelődése azzal a veszéllyel jár, hogy az államigazgatás kevésbé lesz képes a jövőbeli kormányok és a szélesebb értelemben vett társadalom (a köz) érdekeit szolgálni.

Végző soron feltehető a kérdés: miért is érdemel megkülönböztetett figyelmet a bürokrácia, a bürokraták ügye, hiszen a betegség (felesleges adminisztráció, várakozás, idő és pénzpocsékolás stb.) s a gyógymód (egyszerűsítés, gyorsítás, takarékoság stb.) is nyilvánvaló.

A felületes diagnózis esetén azonban, szimpla válaszok és egyszerű receptek születnek. A szakigazgatás, a jó értelemben vett (szakképzett, legális, pártatlan) bürokrácia nem olyan szervezeti dinoszaurusz, mely reménytelenül vergődik haláltusájában.

A bürokratikus szervezet sikeres működésének a feltételei napjainkban is jelen vannak. A bürokrácia a demokratikus alapelvek érvényesülésének intézményi letéteményese (őrzője), mely nem zárja ki más célok és kritériumok esetében más szervezeti formák (piaci szervezetek, hálózatok, stb.) alkalmazását. A bürokrácia a jogalkotás és jogalkalmazás fontos eszköze, a képviselői demokrácia végrehajtó hatalmának szerves része. A jelenkori társadalom számos szférájában a jog szerepének az erősödése hozzájárul az adminisztráció és a kormányzás legális-bürokratikus aspektusa iránti fokozott érdeklődéshez. A globalizáció, a migráció, a környezetvédelem, a gazdasági, társadalmi, szociális kérdések sora egyaránt olyan közigazgatást feltételez, mely nem

nélkülözheti a jó értelemben vett bürokratikus intézményeket, s azok lényegét alkotó értékeket, normákat, eljárásokat.

\*\*\*

A fentiek alapján úgy véljük, hogy az állam jósága kevésbé múlik a bürokrácia elleni harc sikerességén. A kihívás, a feladat sokkal összetettebb, ahogy J. P. Olsen is fogalmazott:<sup>3</sup> „Mivel az igazgatás elmélete és gyakorlata szoros kapcsolatban van az egyes államok és régiók történelmével és kultúrájával, a „jó adminisztráció” és a „jó kormányzás” a sajátos célok és értékek definícióján múlik, így valójában nem lehetséges egyetemleges általánosításokat megfogalmazni a közigazgatásról azon változó politikai, társadalmi, kulturális és gazdasági jellemzők mély ismerete nélkül, melyek hatást gyakorolnak az igazgatásra.”

A bürokrácia konstans, a folyamatos változás ellenére állandó, melyet évszázadok óta úgy viszünk magunkkal, mint a gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődés zálogát, etalonját.

#### Források:

- Alvin W. Gouldner: *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Gleancoe Illinois: *The Free Press*, 1954.
- Barta Attila – Jakab Viktória: Új kihívások a középszintű államigazgatásban. A fővárosi, megyei kormányhivatalok és járási hivatalok továbbfejlesztésének irányai 2016 közepétől napjainkig; 2017
- Crozier: *A bürokrácia jelensége*. Budapest, KJK, 1963.
- J. P. Olsen: Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, March, 1. 2005.
- Marx Károly: *A Kommunista Párt Kiáltványa*. In: Marx és Engels válogatott művei I. Budapest, Kossuth, 1977.
- Max Weber: *Gazdaság és társadalom*. 1. Budapest, KJK, 1987.
- Robert K. Merton: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat, 1980.
  
- A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás
- A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás

---

<sup>3</sup> J. P. Olsen: Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, March, 1. 2005.

# NÉHÁNY GONDOLAT A PPP KONSTRUKCIÓ SZABÁLYOZÁSÁHOZ\*

Nagy Zoltán<sup>1</sup>

*Az írásom Varga Judit a KÖZJAVAK 2015/1. számában megjelent, a PPP témájában született problémafelvető cikkéhez kapcsolódik<sup>2</sup>, amelyben felteszi a kérdést, hogy egy életképtelen konstrukcióról van szó vagy egy lehetséges alternatíváról a közösségi igények kielégítésében.<sup>3</sup> A kérdés nagyon is aktuálissá vált mind nemzetközi, mind hazai szinten a gazdasági válságot követően. A szerző az írásában több problémát is felvet a témával kapcsolatban, amelyekhez néhány gondolatot fűzök hozzá.*

A PPP konstrukció szükségességével kapcsolatban felveti a szerző a fenntartható közfeladat-ellátás kérdését, nagyon helyesen rámutatva, hogy a közbevételek véges volta korlátozza a közfeladat-ellátás bővítését illetve a minőségi színvonalának az emelését. Ezzel a problémával a hazai államháztartási gazdálkodás is szembe találja magát, amellyel összefüggésben az Alaptörvényben találunk rendelkezéseket. Az Alaptörvény a fenntartható államháztartási gazdálkodás alapkövének az államadósság-szabályt tekinti, vagyis olyan költségvetési gazdálkodást kell folytatni, amelynek következtében nem nő az államadósság mértéke és hosszabb távon elérhető az alaptörvényi optimális államadósság, a GDP 50%-t kitevő államadósság. Ezt azért tartja fontosnak és a fenntarthatóság alapvető tényezőjének a jogalkotó, mivel a jelenleg felhasznált források terheit a jövő nemzedékének kell viselni, a keletkező államadósságot és kamatait megfizetni. A szabály az egyes közfeladat-ellátásoknál úgy vetődik fel, hogy van-e pénzügyi fedezet a közfeladat ellátására. Ha nincs akkor nem végezhető a közfeladat, vagy nem költségvetési forrásból (természetesen a kötelező közfeladatok ellátása más elbírálás alá esik). A PPP konstrukció ilyen szempontból egy jó lehetőség lenne arra, hogy magánforrások bevonására kerüljön sor a közfeladat-ellátásban.

A másik probléma, hogy mit célszerű ilyen konstrukcióban megvalósítani, hiszen PPP legtöbb esetben olyan előrehozott beruházások megvalósítására szolgál, amelyek a közszolgáltatás minőségét vagy mennyiségi lehetőségeit növelik. Álláspontom szerint olyan beruházások megvalósítására kerülhet sor, amely elősegíti a gazdasági növekedést és hosszabb távon is fenntartható, gazdaságosan üzemeltethető. Ellenkező esetben a költségvetési politikának kell mérlegelnie az adott közfeladat-ellátást és döntetni arról, hogy esetlegesen a nem gazdaságos, de fontos társadalmi célokat szolgáló beruházást is megvalósítja és fenntartja. Ez utóbbi esetben viszont nem célszerű a magántőke bevonása.

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.2.

<sup>1</sup> Dr. habil. Nagy Zoltán, egyetemi docens, ME ÁJK

<sup>2</sup> Varga Judit: *Életképtelen jogalkotási vadhajítás vagy a közösségi igények kielégítésének működőképes alternatívája?* KÖZJAVAK I. évfolyam, 2015/1. szám, 17-20.

<sup>3</sup> Varga Judit egyébként a téma szakértője, aki a PPP szabályozást tudományos disszertációban is feldolgozta. Varga Judit: *A partnerség (PPP) szerepének változása a közpénzügyek jogában.* Disszertáció, Debrecen, 2016.

A gazdasági növekedést elősegítő beruházások körébe sorolhatóak a humán erőforrás megőrzését és fejlesztését szolgáló beruházások illetve a gazdasági fejlődést elősegítő infrastrukturális beruházások. Az előbbi körbe tartoznak többek között az egészségügyi, egészség megőrzési szolgáltatások, népesség megőrzését elősegítő és az oktatást fejlesztő szolgáltatások. A gazdasági növekedés egyik legfontosabb tényezője a humán erőforrás, ezért az ebbe beleinvestált köz- és magánforrások egyaránt megtérülnek a nemzetgazdaság szintjén. Ez tehát egy olyan megtérülő beruházás, amely alkalmas a PPP konstrukciók megvalósulására. A hazai példán azonban látszik, hogy a felsőoktatás körében megvalósult beruházások<sup>4</sup> lettek a PPP beruházások „állatorvosi lovai”, szinte minden probléma felszínre került a konstrukcióval kapcsolatban.<sup>5</sup>

Önmagában véve nem a konstrukció elvetendő voltát erősítette meg szerintem a felsőoktatási PPP-k megvalósulása, hanem arra mutatott rá, hogy ezek a konstrukciók merőben eltérnek a költségvetési szféra szabályrendszerétől.

Ilyen probléma a konstrukciók magas árszínvonala, amely vezetett többek között a konstrukció központi költségvetési kivárlásához. A költségek magasabb szintje természetes a magánfinanszírozásnál, hiszen itt nyereséget kíván elérni a befektető, amellett, hogy sok esetben a finanszírozási költségek is terhelik a beruházást. Természetes, hogy olcsóbb az egyösszegű költségvetési pénz felhasználása közösségi beruházásoknál, de ha nincs ilyen forrás és szükség van a beruházásra, akkor vállalni kell a többletköltségeket is a költségvetésnek.

A másik probléma a közjogi és polgári jogi szabályozás, illetve a közjogi és magánjogi finanszírozás konfliktusa a konstrukció kapcsán. A közjogi keretek és költségvetési finanszírozás alatt álló szervezetek szerződnek magánjogi szervezetekkel. A szerződés is sajátos, tartalmaz közjogi és magánjogi elemeket egyaránt. Az egyes költségvetési szervek nem minden esetben felkészültek szakmailag a sajátos magánjogi keretek értelmezésére és abból származó hosszú távú kötelezettségek megítélésére. Sok esetben vezérli a költségvetési szerveket az a szemlélet, hogy majd a központi költségvetés megoldja a hosszabb távon felmerülő problémákat, a fontos a jelenlegi szolgáltatások magas színvonalú biztosítása. De a konstrukció problémákat hordoz a magánbefektetők számára is. Ez alatt értendő a kiszámíthatatlan gazdaságpolitika és szabályozási környezet, amely hosszútávon történő tervezést nem segíti elő illetve kockázatosá teszi a konstrukciót, amely felárat eredményez a finanszírozás kapcsán és olyan mértékben megdrágíthatja a PPP-t, hogy már nem biztos, hogy megtérül meg a beruházás.

\*\*\*

Összegzésképpen megállapítható, hogy változásokra van szükség a konstrukció kapcsán, szükséges lenne egyértelmű jogi szabályozás kialakítására, mind a magánjog, mind pedig a közjogi szabályozás területén egyaránt, amely megnyugtató támpontokat adna mind a magánbefektetők, mind pedig a költségvetési szervek számára.

---

<sup>4</sup> [http://index.hu/gazdasag/ado\\_es\\_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n\\_sporolnanak\\_a\\_felsooktatásban/](http://index.hu/gazdasag/ado_es_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n_sporolnanak_a_felsooktatásban/) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 15.)

<sup>5</sup> .Közpénzek közérthetően: PPP konstrukció a felsőoktatásban: [www.aszhirportal.hu/hirek/a\\_ppp\\_konstrukcioban\\_epult\\_kollegiumok\\_hasznosulasa](http://www.aszhirportal.hu/hirek/a_ppp_konstrukcioban_epult_kollegiumok_hasznosulasa), [http://index.hu/gazdasag/ado\\_es\\_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n\\_sporolnanak\\_a\\_felsooktatásban/](http://index.hu/gazdasag/ado_es_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n_sporolnanak_a_felsooktatásban/) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 15.)

# MINEK A MESTERE?\*

Józsa Zoltán<sup>1</sup>

Magyarország domborzati térképén a főváros szembeötlő dominanciája mellett sok apró pont jelzi a településszerkezetben a kistelepülések, falvak meghatározó szerepét. 1990-ben, a közjogi rendszerváltás hajnalán valamennyi magyar település visszakapta önállóságát és szabadon választhatta meg képviselőit és a település első számú vezetőjét, a polgármestert. Megannyi, szépen berendezett, jól működő kis köztársaság – vélték a politológusok, ahol majd virágozik a demokrácia, s a lakosok és képviselőik kartkarba öltve fáradhatatlanul munkálkodnak a település, a közösség jövőjén. Sok minden történt azóta, s az egyéni és a kollektív emlékezet példái között a sikertörténetek mellett ott vannak azok a tapasztalatok is, melyek, ha nem is általánosíthatók, de jelzésértékkel bírnak a jövőbeli fejlesztések, az önkormányzati rendszer korszerűsítése szempontjából.

A hétköznapiak gyakran egyhangú ritmusát, unalmát csak ritkán törli meg egy-egy olyan híradás, mely elemi erővel irányítja a figyelmet a valóság olyan szeletére, mely egyébként a „dolgok hétköznapi rendje” szerint észrevétlen maradt volna.

Az első hír:

A magyar-ukrán-román határ közelében fekvő, alig 700 lakosú Túrricse több mint tíz éve hivatalban levő polgármestere a hírek szerint 2015 óta saját nyomtatású „utalvánnyal” fizette ki a közmunkásait, akiknek kötelező volt a polgármester által üzemeltetett szövetkezeti boltban az utalványt dupla áron levásárolni.



A kép forrása:

<https://ezahir.hu/2017/04/07/botransy-a-szabolcsi-turricsen-szocialis-jegyben-kaptak-akozmunkasok-a-fizetesuket-amit-a-polgarmesterhez-kotheto-boltban-lehetett-csak-levasarolni-helyszini-riport/>

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.3.

<sup>1</sup> Dr. habil. Józsa Zoltán, egyetemi docens, SZTE ÁJK

*A második:*

Budapest I. kerületének polgármestere közpénzből vásároltatott magának, állítólag személyes használatra két luxusautót, annak ellenére, hogy 200 méterre lakik hivatalától, s nem mellelleg jóval a piaci ár alatt bérel egy önkormányzati lakást.<sup>2</sup>

*A harmadik:*

Tomajmonostora polgármestere – állítólagos kapcsolatainak köszönhetően – nemcsak csak sikeres pályázó, hanem nagybirtokos is, aki a közmunkásokkal műveltetni földjét.<sup>3</sup> Maga a közmunkaprogram egyébként működőképesnek bizonyult a településen. Mégis, kik ezek a polgármesterek? Laikusok? Politikusok? Szakemberek? A közösség vagy az egyéni érdekek képviselői? S a kérdések még sorolhatók tovább.

Az önkormányzati törvény elfogadása óta gyakorlatilag nincsenek különös feltételei a polgármesteri tisztség betöltésének. Bárki, magyar állampolgárság, választójog és büntetlen előélet birtokában ringbe szállhat a tisztség elnyeréséért. 2004 óta általánossá vált a polgármester közvetlen választása is, mely a társadalmi támogatás egyfajta mutatója.

A megállapítás formális igazsága (in put demokrácia) mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a támogatás egyfelől függ a választáson résztvevők számától, másfelől pedig a valódi legitimitás forrása nem a választás egyszerű aktusa, hanem a közösség érdekében végzett, s mérhető eredményekben összesíthető teljesítmény (out put demokrácia). Nem mellelleg Európa számos országában vagy a testület választja (Franciaország), vagy a központi kormány nevezi ki (Hollandia) a polgármestert. Ennek ellenére nincs igazolható kapcsolat a tisztség betöltésének módja és a polgármester eredményessége, elfogadottsága között.

Fel kell ismernünk, s ki kell mondanunk tehát, hogy a polgármester is csak egy a polgárok közül, sem nem jobb, sem nem más, mint a választók többsége, közülünk való. Így mindenféle kiváltságokkal, előjogokkal, prerogatívákkal való felruházása nemcsak veszélyes, hanem téves is.

A jogalkotó a normatív szabályozás elvontsága okán azonos rendelkezéseket fogalmazott meg a különböző településtípusok (falvak, városok, kerületek, főváros és megyék) első számú vezetői számára. Pedig a települések lakosság száma, gazdasági, társadalmi, kulturális sajátosságai, intézményhálózata stb. döntően meghatározza az önkormányzatnak a helyi közösség életében betöltött szerepét, s nem utolsó sorban a település vezetőjének, a polgármesternek a feladatait is. A SZMSZ-ek elvileg lehetőséget adnak a helyi sajátosságok érvényesítésére, mégis a sorvezetőtől való eltérés inkább kivétel, mintsem főszabály. Egyébiránt a gyakorlat (az élet) is felülírja rendszerint az elvont szabályokat.

---

<sup>2</sup> A hírt bővebben és a Budavári Önkormányzat válaszelevelének közlését lásd itt: <https://mno.hu/belfold/draga-mulatsag-a-polgarmester-kenyelme-2398170> (letöltés ideje: 2017. május 10.)

<sup>3</sup> <https://mno.hu/belfold/csaszarkent-viselkedik-a-fideszes-polgarmester-2394809> (letöltés ideje: 2017. május 10.)

Ami a feladatok számottevő differenciái ellenére is közös elvárás, az a közösség, a választók érdekeinek maradéktalan képviselése. Mindez azt is jelenti, hogy egyéni érdekek sohasem helyezhetők a közösség szolgálata elé.

Nem szükséges a magyar önkormányzati rendszer immáron több mint negyedszázados történetének mélyebb ismerete azon felismeréshez, hogy a képviselői tevékenység mellett a polgármesteri tisztség is foglalkozássá vált, a szó hétköznapi értelmében, s a folyamat szükségszerűen vonta maga után a tisztséget több cikluson keresztül betöltő személyek megválasztását.

Mint minden változásnak, ennek is számtalan értelmezési lehetősége adódik. A személyi folytonosság kedvezően hathat a szakmaiság erősödésére, a településvezetés, a város irányítás komplex ismereteket követelő feladatának magas szintű ellátására. Ugyanakkor, mint ahogy a fenti példák is illusztrálják, a jogi szabályozás hézagossága, adott esetben hiánya (visszahívás), valamint a felügyeleti, ellenőrzési eszközök alkalmazásának esetlegessége lehetőséget kínálhat a jogszabályok kijátszására, a hatalommal való visszaélésre.

Valljuk meg őszintén, akár a testületek, akár a polgármesteri döntések közvetlen lakossági ellenőrzésének a lehetősége csekély, már csak a képviselők és a képviseltek közötti információs asszimetria kiküszöbölhetetlennek tűnő akadályja miatt is. Az ezzel kapcsolatos demokratikus illúzióinkkal végérvényesen fel kell hagynunk, éppúgy, mint a pártpolitika befolyásának felszámolására irányuló hol erősebb, hol gyengébb törekvésekkel. A magyar önkormányzati rendszer végletesen átpolitizálódott, gyakran a kistelepüléseken is.

### 1. táblázat

#### Polgármesterek illetménye a település lakosságszáma alapján

| Település lakosságszáma | Polgármesterek illetménye 2014-ben | Polgármesterek illetménye 2016-ban |
|-------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 500 fő és az alatt      | 149 800 Ft/hó                      | 199 434 Ft/hó                      |
| 501–1500 fő             | 299 600 Ft/hó                      | 199 434 Ft/hó                      |
| 1501–2000 fő            |                                    | 498 585 Ft/hó                      |
| 2001–5000 fő            |                                    | 548 443 Ft/hó                      |
| 5001–10 000 fő          | 449 400 Ft/hó                      | 598 302 Ft/hó                      |
| 10 001–30 000 fő        | 524 300 Ft/hó                      | 698 019 Ft/hó                      |
| 30 000 fő felett        | 599 200 Ft/hó                      | 797 736 Ft/hó                      |

*Forrás: 24.hu*

Ezt mi sem bizonyítja jobban, hogy a múlt év végén a kormány újfent elérkezettnek látta az időt – az önkormányzati érdekképviseltek, szövetségek számottevő nyomása mellett – arra, hogy az önkormányzati törvény módosítása révén rendezze a polgármesterek illetményét.<sup>4</sup> Az "újfent" kitétel jogosságát a kormány 2014-ben végrehajtott korrekciója alapoza meg, mely akkoriban éppenséggel csökkentette a helyi

<sup>4</sup> T/13270. számú törvényjavaslat, kihirdetve a 2016. évi CLXXXV. törvénnyel

vezetők juttatását (az eltéréseket az 1. táblázat mutatja). A jogszabály a korábbiakhoz képest differenciáltabb településkategóriák mentén határozza meg az elérhető jövedelmet az államtitkári illetmény meghatározott százalékában. A norma egyedüli rendező elve a lakosságszám, ami vajmi keveset mond az adott település polgármesterének tényleges feladatairól.

Igy aztán, nem minden alap nélküliek a feltevések – közeledvén a választások időpontjához – hogy politikai, mintsem szakmai döntés született a kormány részéről. Kétségtelen, hogy a települések vezetői politikai tényezőként jelentős érdekérvényesítési potenciállal bírnak, ugyanakkor megváltozott az önkormányzati feladatok struktúrája is.

\*\*\*

Végző soron az igazi alapkérdések – mint ahogy korábban is – nyitva maradtak. A közel 3200 önkormányzat jelentős része kistelepülésen működik, melyek feladat-és hatásköre az oktatás és az egészségügy államosítása, valamint az államigazgatási funkciók egy részének a járásokhoz történő telepítése miatt minimalizálódott. A megvalósult hivatali integráció után a napirend következő pontja a települési integráció lehet, mely egyben megoldást nyújthat a tisztséghez kapcsolódó szakmai, pénzügyi, szervezeti és más nyitott kérdésekre is.

Történjék bármi, az intézmény valódi súlyát és tekintélyét csak akkor őrizheti meg, ha a polgármester a közérdek, a széles értelemben vett közakarat képviselője és megtestesítője marad, példát mutatva a választók számára.

Források:

- <https://mno.hu/belfold/draga-mulatsag-a-polgarmester-kenyelme-2398170>
- <https://mno.hu/belfold/csaszarkent-viselkedik-a-fideszes-polgarmester-2394809>
- <https://ezahir.hu/2017/04/07/botrany-a-szabolcsi-turricsen-szocialis-jegyben-kaptak-a-kozmunkasok-a-fizetesuket-amit-a-polgarmesterhez-kotheto-boltban-lehetett-csak-levasarolni-helyszini-riport/>
- T/13270. számú törvényjavaslat
- 2016. évi CLXXXV. törvény

# „KEVESEBB KP-T! KEVESEBB KP-T?\*

Nagy Emilia<sup>1</sup>

*A jegybank által a tavalyi év végén közzétett számítások<sup>2</sup> szerint akár 100 milliárdot is megspórolhatnánk, ha a bankjeggyel való fizetés helyett a készpénz-kímélő fizetési módok, így különösen az elektronikus fizetési módok használata jelentősen megnövekedne Magyarországon.*

*Használjunk hát kevesebb készpénzt, intézzük pénzügyeinket átutalással vagy éppen bank-kártyával! Nézzük egy kicsit a számok mögé, valóban érdeke ez a pénzügyi kormányzatnak?*

100 milliárd forint nem kis tétel össz társadalmi szinten, az éves magyar GDP 0,4 százalékát teszi ki. És ha belegondolunk, valóban számos előnye van az elektronikus fizetési módoknak: nem kell a bankjegyet legyártani, nem kell a pénzt szállítani, raktározni, őrizni, nincsenek logisztikai költségek.

Éves szinten – a 2015-os adatok szerint – 11 milliárd 286 millió forint volt a bankjegyek és érmék gyártási költsége. Az MNB adatai azt mutatják, hogy a bankjegyek előállításának költségei jelentősen emelkedtek, - 2013 és 2016 között több mint 35 százalékkal -, melynek oka, hogy 150 millió darabbal növekedett a forgalomban levő bankjegyek száma.

## **Miért tartunk magunknál több készpénzt?**

1. Ez a gazdasági növekedés természetes velejárója - nagyobb jövedelem, több fogyasztás, mindehhez több készpénzre van szükségünk.
2. A tranzakciós illeték bevezetése megrágitotta a banki utalások költségeit.
3. A havi két ingyenes készpénzfelvétel lehetősége nem ösztönöz racionálisan megtervezett készpénzgazdálkodásra.

Különösen aktuális ez a kérdés így az új bankjegysorozat megjelenésének évében.

Talán az adventi készülődés téríthette el a figyelmemet, de bennem csak a bankjegyköltségek után kutatva tudatosult, hogy a „Megújul a forint” bankjegysorozat a 10.000 forintos után az 5.000 forintos és a 2.000 forintos bankjegyeket is érinti.

Mint tudjuk az új bankjegyek – sárga színű ötezres és a színében régi, barna kétezres - 2017. március 1-jétől kerültek a készpénzforgalomba. A régi 2000 és 5000 forintos bankjegyek használhatóságára igen rövid időt szab a jegybank, csak 4 hónapig, 2017. július 31-ig fizethetünk velük.

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.4.

<sup>1</sup> Dr. Nagy Emilia, MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport

<sup>2</sup> [http://index.hu/gazdasag/2016/12/24/mnb\\_100\\_milliardot\\_nyernenk\\_elektronikus\\_fizetessel/](http://index.hu/gazdasag/2016/12/24/mnb_100_milliardot_nyernenk_elektronikus_fizetessel/) (letöltés dátuma: 2017. február 2.)

Kérdésként merülhet fel, hogy vajon az új ötezes sárga színe az euró-bankjegyekhez való – színbeli – hozzászokás jegyében készült? Ugyanis a 200 eurós bankjegy ugyancsak sárga színű.

Ha már az MNB egy új bankjegysorozat bevezetése mellett döntött, felvetődik, hogy miért maradtak a magyar bankjegyek papír alapúak? Ugyanis a bankjegy-fejlesztési trendek a polimer alapanyagú készpénzcímletek irányába mutatnak, amelyek nemcsak tartósabbak, ellenállóbbak, hosszabb élettartamúak, hanem a hamisításuk is nehezebb és költségesebb.

Az elektronikus fizetési módok elterjedését a kormány is támogatja, 2,4 milliárd forintot támogatási kerettel. Mit szolgál e kormányzati támogatás? A bankkártya-elfogadóhelyek bővítését elsősorban kisebb üzletekben és szolgáltatóknál, az elektronikus fizetési infrastruktúrához való hozzáférés kiszélesítését, terminálonként 80 ezer forint költségvetési támogatással.

A napokban megjelent sajtóhírek szerint az NGM 16 millió forinttal megemelte az eredeti keretet, így 2,416 milliárd forintot „osztanak szét” a vállalkozók között, ezzel már 30.200 új bankkártya-elfogadóhely létesülhet.

A bankkártya-elfogadó helyek száma Magyarországon 100.000 körüli, és évek óta nem növekszik a számuk. Ennek oka, hogy a vállalkozót nemcsak a bankkártya-terminálok beszerzésének és karbantartásának költsége terheli, hanem az elfogadóhely (vagyis a kisvállalkozó) a bankkártyával teljesített forgalma után 2-2,5 százaléki közötti díjat kell, hogy fizessen a banknak.

Ugyan remélhető forgalombővülés a bankkártyás fizetés bevezetésének lehetőségétől, a kiskereskedők alacsony árréssel dolgoznak, az élelmiszer kiskereskedelem területén 7-15 százalék közötti az árrés, és ebből már nemigen éri meg a banknak kifizetni a 2-2,5 százalékos forgalmi jutalékot.

A pénzügyi kormányzat e probléma kezelésére is gondol a konstrukciójában: ha támogatási program keretében veszi meg a kiskereskedő a POS terminált, akkor a terminálokat üzemeltető pénzügyi szolgáltatónak is csökkentenie kell – maximum 1 százalékra – a kiskereskedőket sújtó díjmértéket.

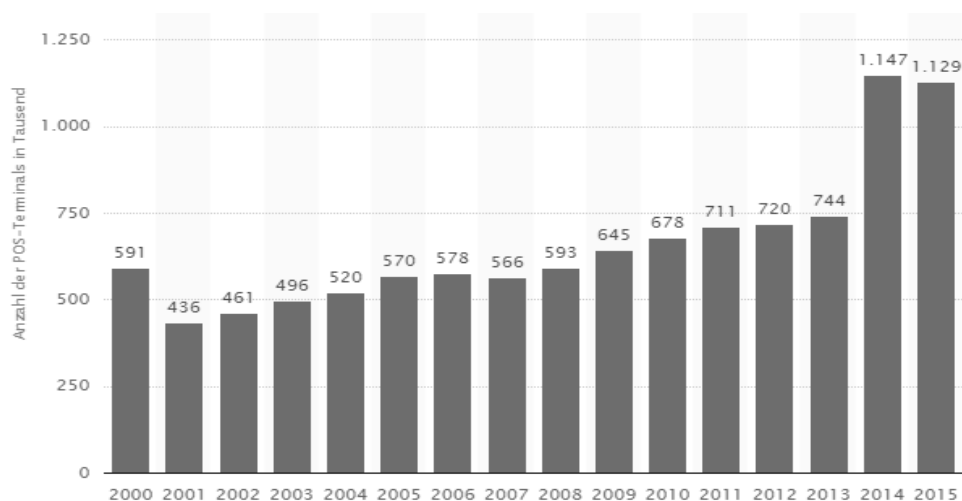
### **Tegyük egy nemzetközi kitekintést: sok vagy kevés a 10 millió lakosra jutó százezres terminálszám?**

Az alábbi 1. számú ábra a németországi adatokat tartalmazza. Eszerint a 82 milliós országra 1 millió 129 ezer bankkártya-elfogadó hely jut.

A százezer lakosra jutó POS-terminál sűrűség Magyarországon 10, a németeknél 13,7, a franciáknál több mint a hazai adat duplája: 22.

1. ábra

## Bankkártya-elfogadó helyek száma Németországban



*Forrás: www.de.statista.com*

A készpénztől való nehéz megváltást egy másik statisztikai adat is alátámasztja. Az éves lakossági költségek egy hatodát bonyolítjuk csak elektronikusan, és a közüzemi számláinkat többségében készpénzzel vagy postai csekk használatával egyenlítjük ki.

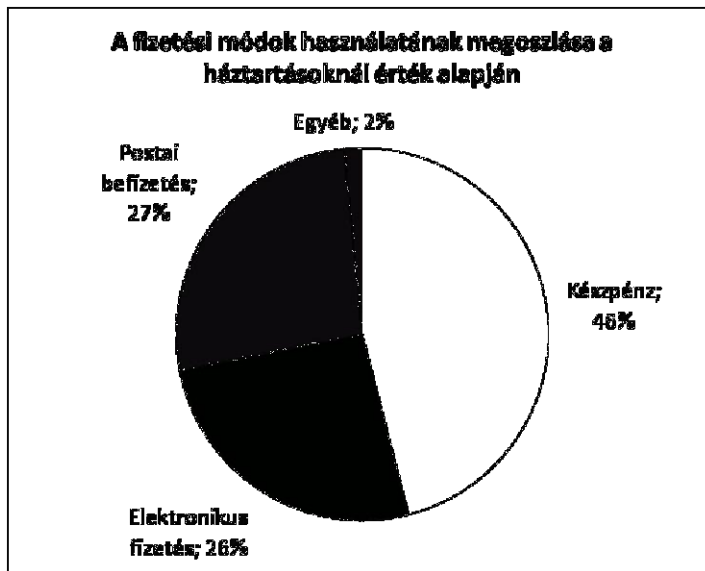
1. táblázat

## Lakossági költségek lebonyolításának aránya

|  |  | Magyarország |        | Európai Unió |
|--|--|--------------|--------|--------------|
|  |  | 2013         | 2014   | 2013         |
| 1. Vásárlások elektronikus fizetése                                  | Bankkártyás és egyéb elektronikusan fizetett vásárlások éves összege (éves lakossági fogyasztás) | 12,8 %       | 14,9 % | 27,9 %       |
| 2. Közüzemi és egyéb szolgáltatások számláinak elektronikus fizetése | Csoportos beszedések és egyéb elektronikus számlafizetések beszült éves összege                  | 24,3 %       | 25,4 % | 70 %         |

*Forrás: MNB által közzétett adatok, 2015. június 9.*

2. ábra



*Forrás: MNB kérdőíves felmérés, 2014*

Az NGM a készpénz-kímélő fizetési módok mellett kampányol, a legutóbbi évek kormányzati döntései azonban épp ellenkező irányba hatnak.

2013. január 1-jétől ugyanis pénzügyi tranzakciók illetéket kell fizetni a banki és a postai tranzakciók után, így „csekkadó” köteles az átutalási megbízás, a beszedési megbízás, a bankkártyás vásárlás, a készpénzkifizetés- és átutalás, a kölcsöntörlesztés, a pénzváltási tevékenység a lakossági szféra és az üzleti szektor számára is. Az adó alanya ugyan a bank (pontosabban a Magyarországon székhellyel vagy fiókteleppel rendelkező pénzforgalmi szolgáltatók, illetve a pénzügyi intézmények), azonban a költségeket végül az ügyfelek (természetes személyek, cégek, egyesületek, alapítványok) állják.

Az adó alapja az az összeg, amellyel a pénzforgalmi szolgáltató a fizető fél fizetési számláját megterheli. Az adó mértéke az illeték alapjának 0,3 százaléka, de műveletenként maximum 6 000 Ft.

A készpénz kifizetési tranzakció esetén, a mérték duplázódik, 0,6 százalékos illeték és az illetékfizetési kötelezettségnek nincs maximuma.

Miképp reagált a piac az új adónemre? A készpénzforgalom drasztikusan emelkedett az elmúlt években, a forgalomban lévő készpénzállomány mennyisége megduplázódott öt év alatt.

A pénzügyi tranzakciós illetékből a bevezetéskor még több mint 300 milliárd forint bevétel származott, az idei évben a költségvetés több mint 200 milliárd forint bevételre tesz szert! Ez a központi költségvetési bevételek 1,2 százaléka. Ilyen sarokszámok ismeretében nem könnyű a valódi pénzügyi kormányzati akaratot megtalálni a készpénz-helyettesítő fizetési módok népszerűsítése mellett.

# A BIZALOM JÓ, DE AZ ELLENŐRZÉS MÉG JOBB? – A MUNKAÜGYI ELLENŐRZÉS SZEREPE A MUNKA VÁLTOZÓ VILÁGÁBAN\*

*Kanyuk Petra Ágnes<sup>1</sup>*

*Május 1-je alkalmából, ünnepi hangulatban a munkajog két meglehetősen különböző karakterének párosítására teszünk kísérletet. A munkáltatók felett sokszor Damoklész kardjaként lebegő munkaügyi ellenőrzés tárgykörének a hazai, valamint nemzetközi tekintetben egyaránt a munkajogi irodalom „fősodrában” elhelyezkedő atipikus munkaviszonyokkal történő, első gondolatra szokatlan párosítása ugyanis egy módfelett izgalmas vizsgálatra ad lehetőséget, amelynek végére jutva pedig remélhetőleg nem marad majd kétségünk afelől, hogy ezen atipikus párosítás különös volta nem Mikszáth-i értelemben értendő, kényszer-házasságnak semmiképp sem nevezhető; a címadó mondás pedig nemcsak a munkaügyi ellenőröknek tetszhet, hanem az a munka változó világának javára is válhat.*

## **A munkaügyi ellenőrzésről**

A munkaügyi ellenőrzés egyfajta speciális rendelkezések alapján folytatott közigazgatási hatósági eljárást takar, amely jelentős szerepet játszik a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályokban megállapított köteleességek betartatásában. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) rendelkezései szerint az ellenőrzés a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok állami kontrollját jelenti, ilyen jellegűnek minősül valamennyi jogviszony, amelyben a szolgáltatás tárgya a foglalkoztató részére ellenérték fejében végzett munka. (Met. 1. § (3)) A jogsértések feltárása a vállalkozások piaci esélyegyenlősége és a munkavállalók garanciális jogainak védelme érdekében is kiemelt jelentőséggel bír.<sup>2</sup>

A munkaügyi ellenőrzés napjainkban betöltött szerepét vizsgáló irodalom a terület alapvetően problematikus pontjaként a stratégiai megközelítés hiányát, a csökkenő költségvetést és személyzetet, valamint az egyre komplikáltabb szabályozási környezetet emeli ki. Mindezek igencsak kellemetlen incidensekben, gyakorlatokban is testet ölthetnek, hazánkban például visszatérőek a munkaügyi ellenőrök korruptióval kapcsolatos ügyei, míg Franciaországban egyenesen pattanásig feszült a – munkavállalói érdekek védelmére hivatott „utolsó védőbástyaként” aposztrofált – munkaügyi ellenőrök helyzete, olyannyira, hogy esetenként még a testi épségük sem garantált. Témánk szempontjából különösen figyelemre méltó az a megállapítás, amely a helyzet ilyen irányú változását a fokozódó munkaterheléssel, az emberi kapcsolatok meglazulásával, valamint – különösen – a

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.5.

<sup>1</sup> Kanyuk Petra Ágnes, joghallgató, DE-ÁJK

<sup>2</sup> Lásd: Burik (2013): 15-18. old.

részmunkaidős és egyéb „bizonytalan” foglalkoztatási formák elterjedésével hozza összefüggésbe.<sup>3</sup>

Mindezek alapján nem meglepő, hogy egyre élénkebb a megújításra – köztük a mind szélesebb összefogásra – irányuló törekvés, amely az EU munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos, 2014-2020-as stratégiájában is helyet kapott.<sup>4</sup> Alapvető érdeként került megfogalmazásra, hogy a munkaügyi ellenőrökben ne az üzleti működését akadályozó, hanem a szabályok alkalmazását segítő személyeket lássák, továbbá a végrehajtandó cselekvések között helyet kapott erőforrásaik feltérképezése, csere-/képzési programjaik értékelése, a kiszabott szankciók hatékonyságának felmérése is. A reformok hullámában üdítően hat az ún. Latin modell konstrukciója, amely a szabályozást a rugalmassággal ötvözve, a munkaügyi ellenőrzés gazdasági szereplők szükségleteihez való igazítására törekszik, ilyen módon mintegy a szabályos foglalkoztatás kampányának katonáivá alakítva az ellenőröket.

### **Az atipikus munkaviszonyok**

Az imént bemutatott munkajogi eszköztől eltérően az atipikus munkaviszonyok dinamikus, színes jelensége egy merőben eltérő karakterrel rendelkezik. Ezen foglalkoztatási formákon keresztül a munka és a munkaviszony újraértelmezése a munka világában zajló folyamat velejére mutat rá, a hagyományostól elfordulás, az alternatív, kevésbé kötött jogviszonyok jelentősége ugyanis a XXI. században egyre növekszik, ezzel együtt pedig az egyik legnagyobb kihívást jelenti a hagyományos munkajogviszony köré szerveződő munkajog számára.<sup>5</sup>

A hazai munkajogi szabályozás egyértelműen törekszik ezen igényeknek a minél szélesebb kiszolgálására: az új munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) fő iránya – hasonlóan a régi törvénykönyv módosításaihoz – *a munkaviszony rugalmasabbá tétele*, ám azt koncepciónálisan is új keretek közé helyezi.<sup>6</sup>

A kodifikáció idején a kormányzat teljes mértékben felvállalta a munkajogi szabályozás rugalmasítását, mint központi célt, a szabályozási koncepciót pedig a magánjoghoz való közelítés elvi alapjára helyezték.

Az Mt. ennek megfelelően az atipikus munkaviszonyokat is átalakította, bővítve a korábbi kört, valamint hangsúlyosabbá téve a kódex-jelleget, ugyanis a tárgyalat jogviszonyok a törvény végén, külön fejezetben helyezkednek el (Mt. II. rész, XV. fejezet), továbbá ez a fejezet, a munkaerő-kölcsönzést tartalmazó XVI. fejezettel együtt a kódex különös részének is tekinthető.<sup>7</sup> A kiemelt szabályozási szerepet egyrészt a korábbi széttagoltság felszámolására, a stabilitásra való törekvés, másrészt az atipikus foglalkoztatási formákon keresztül való munkahelyteremtés lehetősége indokolta, ugyanis hazánkban kiemelt probléma a nagyarányú inaktivitás, az átlagos aktivitásunk (68,5%) az uniós 72,4%-os átlag alatti.

<sup>3</sup> Kapp (2002): 10-13. old.

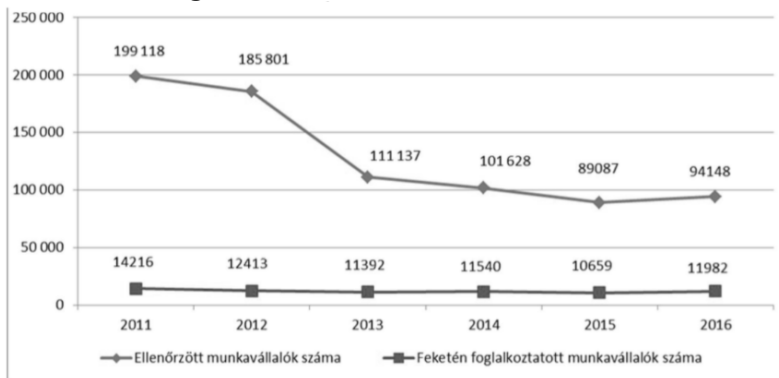
<sup>4</sup> Commission européenne (2014): 9-10. old.

<sup>5</sup> Kiss (2015): 216. old.

<sup>6</sup> Kiss (2013): 11-23. old.

<sup>7</sup> Gyulavári – Kártyás (2015): 42-43. old.

1. ábra

**Ellenőrzött, feketén foglalkoztatott munkavállalók alakulása 2011-2016 között**

|  | 2011   | 2012    | 2013    | 2014    | 2015   | 2016   |
|--|--------|---------|---------|---------|--------|--------|
| Ellenőrzött munkavállalók száma              | 199118 | 185 801 | 111 137 | 101 628 | 89087  | 94148  |
| Feketén foglalkoztatott munkavállalók száma  | 14216  | 12413   | 11392   | 11540   | 10659  | 11982  |
| Feketén foglalkoztatott munkavállalók aránya | 7,14%  | 6,68%   | 10,25%  | 11,36%  | 11,96% | 12,73% |

Forrás: NGM/170321/2016: A 2016-os év munkaügyi ellenőrzési tapasztalatai alapján

2. ábra

**EU 28 – Magyarország összehasonlítás (2014)**

|                     | Aktivitás     | Foglalkoztatottság | Munkanélküliség | Rész-munkaidő | Határozott időtartam |
|---------------------|---------------|--------------------|-----------------|---------------|----------------------|
| <b>EU 28</b>        | <b>72.4 %</b> | 65.5 %             | 9.5 %           | 17.5 %        | 12.1 %               |
| <b>Magyarország</b> | <b>68.5 %</b> | 63.8 %             | 6.9 %           | 4.5 %         | 10.2 %               |

Forrás: Randstad (2015): Blanchflower, David G.: *Flexibility@Work 2015: Self-Employment Across Countries in the Great Recession of 2008-2014*. Yearly Report on Flexible Labor and Employment. Randstad, Amsterdam, 2015. 109-112. old.

**A munkaügyi ellenőrzés és az atipikus foglalkoztatás kapcsolata**

A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) megalkotásakor annak deklarált jogpolitikai célja a fekete-, illetve szürkefoglalkoztatás, pontosabban a jogszabályi feltételeknek nem, vagy nem teljesen megfelelő foglalkoztatás, illetve munkavállalás visszaszorítása volt. Ennél a hazánkban nagyon is jól ismert problémakörnél találjuk a felek kettős kapcsolódási pontját.

## 1. táblázat

| Country / Year                         | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Austria                                | 10.8 | 11.0 | 10.3 | 9.7  | 9.4  | 8.1  | 8.5  | 8.2  | 7.9  | 7.6  | 7.5  | 7.8  | 8.2  |
| Belgium                                | 21.4 | 20.7 | 20.1 | 19.2 | 18.3 | 17.5 | 17.8 | 17.4 | 17.1 | 16.8 | 16.4 | 16.1 | 16.2 |
| Bulgaria                               | 35.9 | 35.3 | 34.4 | 34.0 | 32.7 | 32.1 | 32.5 | 32.6 | 32.3 | 31.9 | 31.2 | 31.0 | 30.6 |
| Croatia                                | 32.3 | 32.3 | 31.5 | 31.2 | 30.4 | 29.6 | 30.1 | 29.8 | 29.5 | 29.0 | 28.4 | 28.0 | 27.7 |
| Czech Republic                         | 19.5 | 19.1 | 18.5 | 18.1 | 17.0 | 16.6 | 16.9 | 16.7 | 16.4 | 16.0 | 15.5 | 15.3 | 15.1 |
| Denmark                                | 17.4 | 17.1 | 16.5 | 15.4 | 14.8 | 13.9 | 14.3 | 14.0 | 13.8 | 13.4 | 13.0 | 12.8 | 12.0 |
| Estonia                                | 30.7 | 30.8 | 30.2 | 29.6 | 29.5 | 29.0 | 29.3 | 29.3 | 28.6 | 28.2 | 27.6 | 27.1 | 26.2 |
| Finland                                | 17.6 | 17.2 | 16.6 | 15.3 | 14.5 | 13.8 | 14.2 | 14.0 | 13.7 | 13.3 | 13.0 | 12.9 | 12.4 |
| France                                 | 14.7 | 14.3 | 13.8 | 12.4 | 11.8 | 11.1 | 11.6 | 11.3 | 11.0 | 10.8 | 9.9  | 10.8 | 12.3 |
| Germany                                | 17.1 | 16.1 | 15.4 | 15.0 | 14.7 | 14.2 | 14.6 | 13.9 | 13.2 | 12.9 | 12.4 | 12.2 | 12.2 |
| Greece                                 | 28.2 | 28.1 | 27.6 | 26.2 | 25.1 | 24.3 | 25.0 | 25.4 | 24.3 | 24.0 | 23.6 | 23.3 | 22.4 |
| Hungary                                | 25.0 | 24.7 | 24.5 | 24.4 | 23.7 | 23.0 | 23.5 | 23.3 | 22.8 | 22.5 | 22.1 | 21.6 | 21.9 |
| Ireland                                | 15.4 | 15.2 | 14.8 | 13.4 | 12.7 | 12.2 | 13.1 | 13.0 | 12.8 | 12.7 | 12.2 | 11.8 | 11.3 |
| Italy                                  | 26.1 | 25.2 | 24.4 | 23.2 | 22.3 | 21.4 | 22.0 | 21.8 | 21.2 | 21.6 | 21.1 | 20.8 | 20.6 |
| Latvia                                 | 30.4 | 30.0 | 29.5 | 29.0 | 27.5 | 26.5 | 27.1 | 27.3 | 26.5 | 26.1 | 25.5 | 24.7 | 23.6 |
| Lithuania                              | 32.0 | 31.7 | 31.1 | 30.6 | 29.7 | 29.1 | 29.6 | 29.7 | 29.0 | 28.5 | 28.0 | 27.1 | 25.8 |
| Luxembourg (Grand-Duché)               | 9.8  | 9.8  | 9.9  | 10.0 | 9.4  | 8.5  | 8.8  | 8.4  | 8.2  | 8.2  | 8.0  | 8.1  | 8.3  |
| Malta                                  | 26.7 | 26.7 | 26.9 | 27.2 | 26.4 | 25.8 | 25.9 | 26.0 | 25.8 | 25.3 | 24.3 | 24.0 | 24.3 |
| Netherlands                            | 12.7 | 12.5 | 12.0 | 10.9 | 10.1 | 9.6  | 10.2 | 10.0 | 9.8  | 9.5  | 9.1  | 9.2  | 9.0  |
| Poland                                 | 27.7 | 27.4 | 27.1 | 26.8 | 26.0 | 25.3 | 25.9 | 25.4 | 25.0 | 24.4 | 23.8 | 23.5 | 23.3 |
| Portugal                               | 22.2 | 21.7 | 21.2 | 20.1 | 19.2 | 18.7 | 19.5 | 19.2 | 19.4 | 19.4 | 19.0 | 18.7 | 17.6 |
| Romania                                | 33.6 | 32.5 | 32.2 | 31.4 | 30.2 | 29.4 | 29.4 | 29.8 | 29.6 | 29.1 | 28.4 | 28.1 | 28.0 |
| Slovenia                               | 26.7 | 26.5 | 26.0 | 25.8 | 24.7 | 24.0 | 24.6 | 24.3 | 24.1 | 23.6 | 23.1 | 23.5 | 23.3 |
| South-Cyprus                           | 28.7 | 28.3 | 28.1 | 27.9 | 26.5 | 26.0 | 26.5 | 26.2 | 26.0 | 25.6 | 25.2 | 25.7 | 24.8 |
| Spain                                  | 22.2 | 21.9 | 21.3 | 20.9 | 19.3 | 18.4 | 19.5 | 19.4 | 19.2 | 19.2 | 18.6 | 18.5 | 18.2 |
| Slovakia                               | 18.4 | 18.2 | 17.6 | 17.3 | 16.8 | 16.0 | 16.8 | 16.4 | 16.0 | 15.5 | 15.0 | 14.6 | 14.1 |
| Sweden                                 | 18.6 | 18.1 | 17.5 | 16.2 | 15.6 | 14.9 | 15.4 | 15.0 | 14.7 | 14.3 | 13.9 | 13.6 | 13.2 |
| United Kingdom                         | 12.2 | 12.3 | 12.0 | 11.1 | 10.6 | 10.1 | 10.9 | 10.7 | 10.5 | 10.1 | 9.7  | 9.6  | 9.4  |
| 28 EU-Countries / Average (unweighted) | 22.6 | 22.3 | 21.8 | 21.1 | 20.3 | 19.6 | 20.1 | 19.9 | 19.6 | 19.3 | 18.8 | 18.6 | 18.3 |

Forrás: Schneider, Friedrich: *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries*

ést érdemel, hogy napjainkban mind az Európai Unió (a továbbiakban: EU) keretein belül, mind azon túl hangsúlyos a jogszabályoknak meg nem felelő foglalkoztatás elleni küzdelem, a probléma definiálására, számszerűsítésére, a minél alkalmasabb eszközök kiválasztására való törekvés. 2015-ben a feketemunka az EU 28 tagállama tekintetében a GDP 18,3 %-át adta, amely, bár komoly problémát jelent, csökkenést mutat a korábbi évekhez képest. Magyarország tekintetében, ezen viszonylatok között 2015-ben 21,9 %-kal számolhattunk, amely, bár jóval az átlag felett állt, beleillett a csökkenő tendenciába. Igaz, ez a csökkenés ezen évben megtorpanni látszik és a 2016-os hazai, munkaügyi ellenőrzés során nyert adatok további növekedést mutattak a feketefoglalkoztatás tekintetében.

### **Az atipikus foglalkoztatás, mint szürkébe forduló forma**

A felek közti kapcsolat egyrészt ott jelentkezik, hogy ugyan a munkaadók természetesen nem nyilatkoznak illegális foglalkoztatási szokásaikról, az irodalomkutatás során azonban egyértelművé vált, hogy a fekete-, illetve szürkefoglalkoztatás nagy százalékban takar atipikus formákat, ezért azok gyakorlata a statisztikailag kimutathatónál jóval kiterjedtebb. A lazább szabályok ugyanis igazi „termékenyítő erővel” hatnak a kreatívan szabálytalankodó elmékre, az atipikus körül mindig ott van a szürke valamely árnyalata is. Állami részről mellesleg folyamatosan észlelhető a törekvés az atipikus foglalkoztatási formák tisztítására és ezzel együtt a munkavállalók érdekeinek védelmére. Ilyen jellegű intézkedés volt például, mikor kiterjesztették a fordított áfafizetést a munkaeerő-kölcsönzésre és az iskolaszövetkezetekre, amellyel minden bizonnyal a feketefoglalkoztatás egyik fontos forrását apasztották ki.

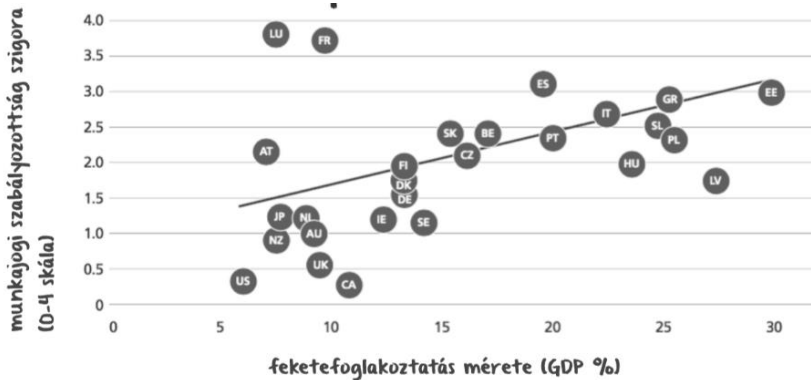
### **Az atipikus foglalkoztatás, mint a gazdaság kifehérítésének eszköze**

Az atipikus foglalkoztatási formák azonban eredményes eszközeül is szolgálhatnak a gazdaság kifehérítésének. Vitathatatlan ugyanis, hogy a szabályszerű foglalkoztatás mind adó- és járulékfizetési, mind pedig adminisztratív szempontból is terhet ró a munkáltatókra és a HR szakemberekre, azonban e terhek csökkenthetőek, ha kellő ismeretekkel rendelkeznek a rugalmas foglalkoztatási formákról. Ezen lehetőségek tehát kifejezetten vonzóak lehetnek a szabályozási terhek elől menekülő, nagyobb rugalmasságra vágyók számára.

Ebben a megközelítésben tehát az atipikus munkaviszonyok, azáltal, hogy eredeti rendeltetésüknek megfelelően a változó szükségletek közepette reális és egyben legális alternatívát kínálnak a jogszabályi feltételeknek meg nem felelő foglalkoztatás ellenében, maguk is csatlakoznak a munkaügyi ellenőrzés missziójához. Ugyanis kimutatásra került, hogy a munkajogi szabályozás által kijelölt keret nagy szerepet játszik, annak rugalmasságával arányos az új munkavégzési formák terjedésének intenzitása, amellyel együtt jár a feketemunka arányának csökkenése is.

## 3. ábra

## A szabályozottság és a feketefoglalkoztatás kapcsolata (2015)



*Forrás:* Randstad (2016): Goos, Maarten – Konings, Jozef – Rademakers, Emilie: *Flexibility@Work 2016: Future of Work in the Digital Age: Evidence from OECD Countries*. Yearly Report on Flexible Labor and Employment. Randstad, Amsterdam, 2016. 164. old.

### Az atipikus foglalkoztatási formák tipikus hibái

A felek házasítása, ebből következően az atipikus munkaviszonyok tipikus hibáinak feltárása éppen az imént kifejtett okból bír elemi jelentőséggel. Hiszen a foglalkoztatás új formái csak akkor tölthetik be szerepüket, csak akkor szolgálhatnak gyógyírként a munka világának régi-új problémáira, ha maguk sem piszkolódnak be azután, miután az elmélet síkjáról gyakorlati alkalmazásuk mezejére lépnek; ezen gondolatnak további súlyt adnak *Csehov* szavai, miszerint: „*elmélet gyakorlat nélkül nem létezhet.*” Az alábbiakban vessünk tehát egy pillantást – természetesen a terjedelmi korlátok folytán a teljesség igénye nélkül – az atipikus munkaviszonyok munkaügyi ellenőrzések során feltárt, tipikus problémáira.

### Az egyszerűsített foglalkoztatás és a bejelentés elmaradása

E foglalkoztatási forma tekintetében a bejelentés fokozottabb jelentőséggel bír, hiszen maga a munkaviszony a foglalkoztatás bejelentésével jön létre, erre az időpontra tehető annak keletkezése<sup>8</sup> és sajnos egyben ennek elmulasztása az, amivel a munkaügyi hatóságok az atipikus foglalkoztatási formákat érintő jogsértések között kiemelkedően sokszor találkoznak az ellenőrzések során. Azonban mégis van okunk némi bizakodásra, ugyanis az elmúlt évek tendenciája – amely szerint ez a mulasztás egyre nagyobb mértékben az egyszerűsített foglalkoztatásban fordult elő – megfordults újra a „hagyományos” munkaviszonyú foglalkoztatás során kerül előtérbe ez a legsúlyosabb munkajogi szabálytalanság.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Mt. 202. § (2)

<sup>9</sup> NGM/30844/2015, NGM/160922/2016

A mulasztás hátterében a közterhek befizetésének elkerülésére, illetve az egyszerűsített foglalkoztatás időbeli korlátainak kijátszására irányuló szándék húzódik meg. A munkáltató havi 15 napnál több alkalommal foglalkoztatja a munkavállalót, ám rendes munkaviszonyban történő bejelentés helyett inkább megpróbálja „elbliccelni” az alkalmi munka havi korlátját meghaladó munkanapok bejelentését.<sup>10</sup>

Munkáltatói oldalról jellemzően vélelmezhető a tudatosság. A hatóságok beszámolóí szerint a bejelentést számos munkáltató sok esetben percekkel az ellenőrzés megkezdését követően pótolja, mivel ismeri a jogszabályi kötelezettséget, a bejelentés teljesítésének előírt módját és már a munka megkezdése előtt rendelkezik a bejelentés megtételéhez szükséges munkavállalói adatokkal. Ezek ellenére azonban – bízva a hatósági ellenőrzés adott napokon, időszakban való elmaradásában, illetve abban, hogy nehezen megközelíthető „eldugott helyen” működnek – azt a bejelentés megtételével megbízott könyvelőirodának csak abban az esetben adja meg, ha már elkerülhetetlen (pl.: hatósági ellenőrzés, munkavállaló kifejezett kérése) a bejelentés megtétele. Jellemző megvalósulási formája a szabálytalankodásnak az is – elsősorban az építőipar területén – mikor a munkáltatók, akik hétköznapi módon bejelentetik a munkavállalók egyszerűsített foglalkoztatási jogviszonyát, hétvégén – bízva az ellenőrzések elmaradásában – nem tesznek bejelentést. Gyakran előfordul továbbá, hogy a munkáltató a tervezett munkaviszony megkezdését megelőzően hosszabb időn át „próbamunkával” igyekszik a munkavállalók (pl.: pultosok, segédmunkások) „képességeit felmérni.”

A munkavállalók nagy része nincs tisztában a munkajogi szabályokkal, amely a munkáltatók részéről esetleges visszaéléshez, a munkavállalók tudatlanságának kihasználásához vezethet. Természetesen ennek van másik oldala is, amikor a munkavállaló tisztában van az előírásokkal, de állását féltve saját érdekében nem mer fellépni. A tanúként meghallgatott munkavállalók nagy része – a nyilatkozatok szerint – a munkaügyi ellenőrzés napján kezdett dolgozni („ma van az első munkanapom”, „csak ma kezdtem”, „ma jöttem először dolgozni”, stb.); ennek ellenére a munkaügyi hatóság azon kérdésére, hogy meddig tart a munkaidő, többen is azt nyilatkozták, hogy az „változó (néha nyolc, néha kilenc órát szoktam dolgozni)”.

### ***A munkaerő-kölcsönzés és a három dobogós szabálytalanság***

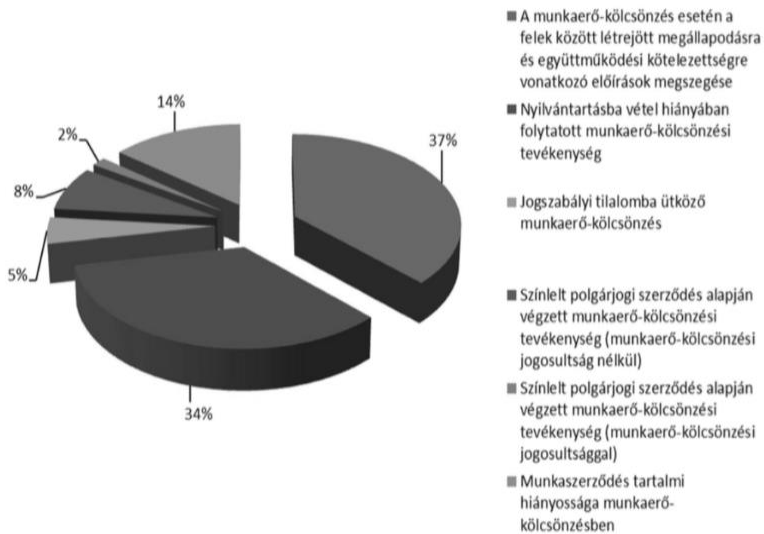
Ezen konstrukció a tradicionális munkajogviszonytól eltérő foglalkoztatási módszerek egyik karakterisztikus fajtája, sajátos felépítése, részletesebb szabályozása nemcsak az Mt.-ben tette indokolttá a külön fejezetbe foglalását (Mt. II. rész, XVI. fejezet) hanem a munkaügyi ellenőrzés tárgykörei között is külön pontot szenteltek neki (Met. 3. § (1) k) pont) sőt, még az alkalmazható szankciók is szélesebbek az átlagosnál. (Met. 6. § (1) a), f) pont, 6/A. § (1) d) pont, 7. § (1) a) pont). Mindezek alapján nem ér bennünket meglepetésként, hogy a konstrukció esetében a szabálytalanságok tárháza igencsak színes képet mutat.

---

<sup>10</sup> Például: NMH-MMI/140220/2013, vagy FFFO/150214/2014

## 4. ábra

## Munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos szabálytalanságok (2015)



*Forrás:* NGM/150615/2015: Összefoglaló jelentés a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos célvizsgálat tapasztalatairól [2015. március 23. - április 17.] alapján

A jogsértések sorában a 2015-ös munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos célvizsgálat adatai szerint a harmadik helyet foglalják el a jogszabályi tilalomba ütköző munkaerő-kölcsönzés esetei (Mt. 216. § (1)) valamint a továbbkölsönzés tilalmának megszegése (Mt. 216. § (2)). Utóbbi gyakran úgy valósul meg, hogy azt igyekeznek kirendeléssel leplezni, amelyet illetően kreatív és kitartó megoldásokkal találkozhatunk. Például egy ilyen eset során tartott munkaügyi ellenőrzés egészen a Legfelsőbb Bíróságig jutott, ahol végül megállapítást nyert, hogy a munkaerő továbbkölsönzésének tilalmába ütközik az is, ha a munkaerő-kölcsönzésre szólóan kötött munkaszerződésben nem a kölcsönvevő, hanem egy harmadik munkáltató telephelyét jelölik meg a munkavégzés helyeként és a munkavállalók tényleges foglalkoztatása is ott történik.<sup>11</sup>

Kölcsönbeadó nem lehet bármely munkáltató, hanem csak az, aki eleget tesz az erre vonatkozó külön jogszabályi feltételeknek, és akit kérelmére az állami foglalkoztatási szerv felvett a kölcsönbeadók nyilvántartásába (Mt. 215. § (1)). Az ez utóbbi feltétel hiányában folytatott munkaerő-kölcsönzési tevékenység a munkaviszonnyal kapcsolatos legsúlyosabb jogsértésnek minősül, gyakoriságát tekintve pedig ez a második legtöbbször előforduló szabálytalanság. A megvalósulás jellemző formája a teljes illegálitás, amikor a kölcsönbeadóként szereplő céget eleve nem vették nyilvántartásba, de gyakori a féllegális, vagy formailag legális keretek közti megvalósulás is. Előbbire jellemző példa az, mikor a nyilvántartásba vett cég székhelye székhelyszolgáltatónál van bejegyezve, az ellenőrzés során felkutatása azonban eredménytelen, „postafiók cégként” lényegében nem is létezik; utóbbira pedig az, amikor a kölcsönbe adó

<sup>11</sup> EBH 2007. 1641, bővebben a döntésről lásd: Kovács (2013): 22. old.

munkáltatók jelentős része csak a munkaszerződések megkötésének és a bejelentések megtételének idejére veteti magát nyilvántartásba, majd a munkaerő kihelyezését követően a nyilvántartásba-vétel törlésre kerül.

A munkáltatói szerepkör meghatározásában az Mt. alapján a felek megállapodása az elsődleges, ebből következően a munkaerő-kölcsönzési szolgáltatásnak többféle változata alakulhat ki a piacon. Ebből eredően rendkívül nagy jelentősége van a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő közötti együttműködésnek, a kölcsönös tájékoztatásnak, információcserének is, mindezen előírások megszegése pedig az első helyen áll szabálytalanságok sorában. A helyzet súlyát jelzik a következmények is: a munkavállaló bejelentésére vonatkozó, valamint a kölcsönbeadó nyilvántartásba vételét igazoló okirat másolata átadásának kötelezettsége például csak abban az esetben terheli a kölcsönbeadót, amennyiben arra a kölcsönvevő igényt tart. Az elvárható gondossági kötelem folytán azonban a jogszerűtlen foglalkoztatás következményeiért a kölcsönvevőt is felelősség terhelheti.

### **Gyakorlat és elmélet határán: a munkaügyi hatóság általi minősítés ki nem használt fegyvere**

A munkaügyi hatóság minősítési jogkörének (Met. 1. § (5)) gyakorlása az atipikus foglalkoztatási formák tekintetében nem ismeretlen. A szeptember 1-jét megelőzően az Mt. hatálya alá tartozó iskolaszövetkezeten keresztüli diákmunkát, annak 2011 előtti szabályozásának – a jelenlegi által felelevenített – hiányossága folytán több esetben is tiltott munkaerő-kölcsönzésnek minősítette. Ehhez képest egyéb esetekben mégsem találkozunk bevetésével, holott ennek az atipikus munkaviszonyok sajátosságaira igen érzékeny eszköznek az alkalmazási lehetősége számos esetben adott volna és vélhetően nagyobb nyomást is jelentene a szabálytalankodókra, mint például a bírságolás. Ilyen értelemben tehát a módszer még az elmélet síkján rostokol, azonban remélni tudjuk, hogy mindez a jövőben változni fog.

Atminősítést lehetne alkalmazni például a határozott idejű munkaviszonyok jogellenes láncolatai, a részmunkaidős kikötés ellenére ténylegesen teljes vagy magasabb heti munkaidőben történő foglalkoztatás, valamint a munkaerő-kölcsönzés olyan eseteiben, amikor a tények összessége alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a munkaszerződéssel nem rendelkező, vagy illegális kölcsönbeadó által foglalkoztatott munkavállaló valójában a kölcsönvevővel áll munkaviszonyban.

\*\*\*

Az ellenőrzés szabályainak kijátszására törekvő technikák vizsgálata szomorú képet tár elénk a valóságról. Messze nem arról van szó ugyanis, hogy a vizsgált atipikus foglalkoztatási formákban, *Camus* szavaival élve a munkahely medréből kicsapó nagy hivatásokkal találkozni, vagy – romantikus képzeleteinkből ennél már lejjebb adva – a megmutatózó szabálytalanságokat *Shakespeare-i* megfogalmazással még a legkülönb ember által is, természetesen elkövetett hibáknak tudhatni be.

A különös nász eredményeképpen tehát közelebb kerülhetünk a valósághoz: a tipikus hibák feltárása megteremti a javítás lehetőségét, míg a munkaügyi ellenőrzésnek

további, hatékony eszközeit fedezhetjük fel. Azonban a munka világának szereplői felé intézett figyelmeztetés túlmutat a jelenleg hatályos kereteken. Az atipikus menegző tapasztalatai alapján ugyanis mindenképp szükséges de lege ferenda átgondolni egyrészt az atipikus munkaviszonyok szabályozását, melyben a tárgyalat formák között nem jelentkezne ekkora szabályozásbeli különbség, a rugalmasság mellett a biztonság oldala is érvényre jutna és igyekezne minél többet orvosolni az ellenőrzések során feltárt problémák közül, hogy ezen foglalkoztatási formák valóban csak a tipikustól, és nem pedig saját maguktól jelentsenek eltérést.

Fontos továbbá a munkaügyi ellenőrzés szerepének a napjainkban érvényesülő trendeknek megfelelően történő átgondolása is, hogy érzékenyebb legyen korunk kihívásaira, a rugalmasságra, a gazdasági érdekekre és mindezt egy, a többi kapcsolódó szervezettel való dinamikus együttműködésben valósítsa meg, melyhez természetesen a kellő anyagi támogatás sem hiányozhat. Ilyen módon pedig a munkaügyi ellenőrzés valóban a munkavállalói érdekek – ha remélhetőleg nem is utolsó, viszont mindenképpen – védőbástyájaként funkcionálhat.

#### Források:

- 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről
- 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
- EBH 2007. 1641
- NGM/150615/2015: Összefoglaló jelentés a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos célvizsgálat tapasztalatairól [2015. március 23. - április 17.]
- NGM/30844/2015, NGM/160922/2016
- NMH-MMI/140220/2013: Összefoglaló a munka-és pihenőidő szabályainak érvényesülése tárgyú céllenőrzés tapasztalatairól [2013. október 2 - október 18.]
- FFFO/150214/2014: Összefoglaló jelentés a munkabérrel kapcsolatos szabályok célvizsgálatáról [2014. október 13. - november 7.]
- *A fővadtott adta le a drótott munkaügyi ellenőrzés előtt.* [http://hvg.hu/karrier/20131111\\_A\\_fovadtott\\_adta\\_le\\_a\\_drotot\\_munkaugyi\\_el](http://hvg.hu/karrier/20131111_A_fovadtott_adta_le_a_drotot_munkaugyi_el) (2016-08-25)
- *Agreement signed: ILO, Dutch govt to help revitalise labour inspection machinery* <http://tribune.com.pk/story/916622/agreement-signed-ilo-dutch-govt-to-help-revitalise-labour-inspection-machinery/> (2016-08-28)
- Bois, Richard: *La Dernière Digue*. Documentaire, Kuiv Productions, 1998. <http://www.kuiv.com/pages/dernieredigie.htm> (2016-08-13)
- Burik Mária: *Munkaügyi ellenőrzés. Van, amikor hangsúlyos, néha hangsúlytalan – célok, okok és következmények a munka világában.* HR & Munkajog, 2013/4. sz. 15-18.
- Commission européenne (2014): *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à un cadre stratégique de l'Union européenne en*

- matière de santé et de sécurité au travail (2014-2020). Bruxelles, 6.6.2014 COM (2014) 332 final.
- Doumayrou, Fanny: Qui défendra les inspecteurs du travail? *Le Monde diplomatique*, No. 705/2012. 4-5.
  - *Elitelték a korrump munkügyi ellenőroket.*  
<https://www.profession.hu/cikk/20150715/elitelték-a-korrump-munkaugyi-ellenoroket/5632> (2016-08-25)
  - Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor:<sup>[1]</sup>*The Hungarian Flexicurity Pathway? New Labour Code after Twenty Years in the Market Economy.* Pázmány Press, Budapest, 2015.
  - Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: *Effects of the new Hungarian Labour Code: the most flexible labour market in the world?* *Lawyer Quarterly*, No. 4/2015. 233-245.
  - [https://www.nav.gov.hu/nav/ado/afa080101\\_hatalyos/2015\\_januar\\_1\\_jeto12\\_0141222.html](https://www.nav.gov.hu/nav/ado/afa080101_hatalyos/2015_januar_1_jeto12_0141222.html) (2016-08-13)
  - *Így trükköznek a cégek – és megússzák ejnyebejnyével.*  
[http://www.piacprofit.hu/kkv\\_cegblog/igy-trukkoznek-a-cegek-es-megusszak-ejnyebejnyevel/](http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/igy-trukkoznek-a-cegek-es-megusszak-ejnyebejnyevel/) (2016-08-16)
  - Kiss György: *A rugalmasság és státuszvédelem egy lehetséges megközelítése.* In: Horváth István (szerk.): *Tisztelgés: ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 214-234.
  - Kovács Szabolcs: *Az 1992 évi Mt bírói gyakorlatának tovább élése – a munkaerő-kölcsönzés szabályai.* *HR Munkajog*, 3/2013. 19-22.
  - Kricskovics-Béli Boglárka: *A bejelentés nélküli foglalkoztatás problematikája.*  
<http://www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/a-bejelentés-nelkuli-foglalkoztatás-problematikája> (2016-08-13)
  - Kulinyi Márton: *Tudósítás az „Atipikus és nagyon atipikus munka világa” című találkozóóról.*  
[http://munkavilagamuhely.blog.hu/2015/04/20/atipikus\\_beszamolo](http://munkavilagamuhely.blog.hu/2015/04/20/atipikus_beszamolo) (2016-08-15)
  - Packard, Truman – Koettl, Johannes – Montenegro, E. Claudio: *In From the Shadow – Integrating Europe’s Informal Labor.* The World Bank, Washington, 2012.
  - Piore, Michael J. – S chrank, Andrew: *Toward managed flexibility: The revival of labour inspection in the Latin world.* *International Labour Review*, No. 1/2008. 1–23.
  - Pirinski, Georgi: *Le travail non déclaré prive les gens de droits élémentaires.*  
<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20160202STO12430/georgi-pirinski-le-travail-non-déclaré-prive-les-gens-de-droits-élémentaires> (2016-08-14)
  - Randstad (2015): Blanchflower, David G.: *Flexibility@Work 2015: Self-Employment Across Countries in the Great Recession of 2008-2014.* Yearly Report on Flexible Labor and Employment. Randstad, Amsterdam, 2015.
  - Randstad (2016): Goos, Maarten – Konings, Jozef – Rademakers, Emilie: *Flexibility@Work 2016: Future of Work in the Digital Age: Evidence from*

- OECD Countries. Yearly Report on Flexible Labor and Employment.* Randstad, Amsterdam, 2016.
- Schneider, Friedrich – Buehn, Andreas – Montenegro, E. Claudio: *Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007.* In: Schneider, Friedrich (ed.): *Handbook on the Shadow Economy.* Edward Elgar Publishing, Northampton, 2011.
  - Schneider, Friedrich: *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments.*  
<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> (2016-08-13)
  - Weil, David: *A strategic approach to labour inspection.* International Labour Review, No. 4/2008. 349–375.

# AZ ALAPTÖRVÉNY GYAKORLATA ÉS AZ EURÓPAI KONSTITUCIONALIZMUS\*

*Szilágyi Emese<sup>1</sup>*

*A hazai alkotmányosság őre az Alkotmánybíróság. Számos esetben bizonyosodott azonban be, hogy az emberi jogok e testület által garantált védelmi szintje elmarad az európai közös minimumtól. Az EJEB döntései idehaza is egyre több, politikailag érzékeny ügyben hozzák kellemetlen helyzetbe a kormányt és a jogalkotót, amelynek hatására már az Egyezményből való kilépés gondolata is felmerült. Nem kell azonban a hazai jogalkotónak ilyen drasztikus megoldásokhoz folyamodnia annak elérése érdekében, hogy kibújhasson a strasbourgi testület döntéseinek végrehajtása alól.*

## **Távolodás**

A 2011-es magyar Alaptörvény olyan alkotmányos dokumentum, amelyet már a megalkotása közvetlen pillanatától élénk viták vettek körül. A kritikák egy köre az Alaptörvény tartalmi problémáira fókuszál. Ezek lényegében azt állítják, hogy az Alaptörvény tartalmi hiányosságai távolabb viszik Magyarországot új alkotmányos rendszerét a modern alkotmányos hagyományoktól, mint az a '89-es Alkotmány időszakában volt. Az alkotmányok szövegét azonban a jogalkalmazás tölti meg valós tartalommal. Az Alaptörvény kapcsán is felmerült az az érv, hogy a megalkotása során tapasztalható eljárásbeli hiányosságokat majd kiküszöböli a szöveg gyakorlata. Mi több, az alkotmányjogász-közösségben kialakult, az Alaptörvényhez és Magyarország új alkotmányos berendezkedéséhez való viszonyulást a középpontba helyező vitában is meghatározó álláspont, hogy a szöveg esetleges problémái értelmezéssel megoldhatók, de legalábbis a közös európai minimumsztenderdek „beleolvashatók” a dokumentumba. Ez a nemes, de bonyolult feladat pedig értelemszerűen az Alaptörvény legfőbb értelmezőjére/védelmőjére, az Alkotmánybíróságra hárul. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a testületnek nem mindig sikerül megtalálnia az alkotmányos dokumentumban az ehhez szükséges fogódzókat.

Ezért is történhetett meg, hogy 2010 után látványosan megnőtt a más fórumokon, elsősorban a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságán (EJEB) jogorvoslatot keresők száma: egyes híradások szerint<sup>2</sup> 3 év alatt mintegy 50%-kal emelkedett az EJEB-hez intézett beadványok száma. Érdemes azonban azt is megjegyezni, hogy az alapvetően szubszidiárius jellegű nemzetközi emberi jogvédelmi mechanizmus nem alkalmas a belső jogvédelem kiváltására. Mindazonáltal az EJEB döntései számos, szimbolikus ügyben megálljt parancsoltak a közelmúltban a hazai jogalkotási vágtának, s ezek között is megkülönböztetett érdeklődésre tarthatnak számot azok az esetek, amikor azonos tényállásban hazai alkotmánybírósági döntés is született, ám a két bírósági verdikt között ellentmondás figyelhető meg. Ez az ellentét magyarázható akár úgy is, hogy a

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.6.

<sup>1</sup> *Szilágyi Emese*, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

<sup>2</sup> [http://hvg.hu/itthon/201424\\_magyar\\_ugyek\\_strasbourgban\\_teletido](http://hvg.hu/itthon/201424_magyar_ugyek_strasbourgban_teletido) (letöltés dátuma: 2017. július 6.)

strasbourgi testület által képviselt jogvédelmi irány nem áll összhangban a hazai alkotmányos hagyományokkal. Ilyen következtetések előtt azonban érdemes áttekinteni a konkrét esetekben az érvelésekben megmutatkozó eltéréseket.

### **Strasbourg kontra Donáti utca**

Az első ügy, amelyben a strasbourgi és a budapesti testület lényegesen eltérő álláspontra helyezkedett, Baka András panasza, illetve a Legfelsőbb Bíróság (jelenleg Kúria) elnökének és helyetteseinek törvényhozói aktussal való eltávolítása volt. Nem Baka, hanem a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökhelyettese fordult panasszal a hazai Alkotmánybírósághoz idő előtti elmozdításának ügyében. A panaszt a jogállamiság elvét, valamint a diszkrimináció tilalmát és a tisztességes eljárásból való jogot kimondó rendelkezésekre alapította az elnökhelyettes. Az Alkotmánybíróság döntésében azonban valójában ezek egyikének a sérelmét sem vizsgálta, így arra sem tért ki, hogy a jogállamiság sérelme megalapozhat-e egyéni jogsérelmet, vagy hogy a tisztességes eljárás követelményeinek megfelelt-e az idő előtti elmozdítás, és a jogorvoslati lehetőség hiánya. A testület mindössze arra fókuszált, hogy az Alaptörvény hatálybalépésének eredményeként bekövetkezett, a legfőbb bírói fórumot érintő szervezeti, hatásköri változás az elnökhelyettes megbízásának határidő előtti megszüntetését kellő mértékben indokolja. Baka András, a LB elnökének ügyében a strasbourgi testület ezzel szemben rámutatott, hogy „a kérelmezőnek a Legfelsőbb Bíróság elnöki mandátumának idő előtti megszüntetését bírói hatáskört gyakorló rendes bíróság vagy más testület nem vizsgálta felül, és nem is volt felülvizsgálható... a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az alperes állam hátrányosan befolyásolta a kérelmező bírósághoz fordulás jogának lényegét.” Hovatovább, tekintettel arra, hogy Baka mandátumát nem a Bszi., hanem az Alaptörvény átmeneti rendelkezései szüntették meg, az EJEB még azt is aláhúzta, hogy „olyan jogi szabályozás eredménye volt, amelynek a jogállamiság követelményeivel való összeegyeztethetősége kétséges...” A két testület érvelésében nyilvánvalóan lényeges hangsúlybeli különbségek figyelhetők meg.

Hasonló következtetésekre juthatunk a *Szabó és Vissy kontra Magyarország* ügyet, illetve az EJEB döntést megelőző hazai határozatot olvasva. A 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban a hazai testület a Terrorelhárítási Központ (TEK) hatásköreiről szóló rendelkezésekkel kapcsolatban a testület ugyan rámutatott arra, hogy az egyének a privátszférájukba történő állami beavatkozást csak annyiban kötelesek elviselni, amennyiben annak alkotmányos törvényi alapja van, azonban ezt a kijelentést követően a vitatott rendelkezések tekintetében nem folytatta le érdemben az alapjogkorlátozási tesztet. A határozatban mindössze annyi történt, hogy a bírák a szóban forgó jogszabályok tartalmának ismertetése után kijelentő módon közölték, hogy azok megfelelnek a „törvényben meghatározottság és normavilágosság követelményének, mert a szabályozott intézkedés elrendelésének és végrehajtásának körülményeit kielégítő módon tartalmazza.” Nem tartották aggályosnak azt sem, hogy a titkos információgyűjtés engedélyezéséről egy politikai aktor, a miniszter hoz döntést. A testület álláspontja szerint a nemzetbiztonsági kockázatok megítélése politikai döntést igényel, ezért a végrehajtó hatalom gyakorlásának körébe tartozik: az „igazságügyért felelős miniszteri engedélyezés szervesen beleilleszkedik az Nbtv. által képviselt osztott engedélyezési rendszer szabályozási koncepciójába, a koncepció pedig

alkotmányjogilag nem kifogásolható.” Végül az Alkotmánybíróság még azt is kijelentette, hogy a miniszter ellenőrzése érdemben megvalósul, hiszen tevékenységét az ombudsman, illetve az országgyűlés illetékes bizottsága vizsgálhatja. Teljesen eltérő álláspontot foglalt el az ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága. A strasbourgi testület már érvelése kezdetén abból indult ki, hogy a titkos megfigyelés a demokrácia védelmének álcája alatt alkalmas lehet akár a demokratikus berendezkedés aláásására is. A bírák arra is rámutattak, hogy a jogszabály valójában bárkinek, így akár a lakosság egy nagyobb csoportjának a megfigyelését is lehetővé teszi, ugyanis a hatóságnak az engedélyezési eljárás során nem szükséges igazolnia a megfigyelni szándékozott személy és a potenciális terrorfenyegetettség, nemzetbiztonsági kockázat között fennálló relációt. Másrészt hangsúlyozták, hogy a politikai hatalmi ágának tekinthető végrehajtó hatalomhoz tartozó miniszteri engedélyezés nem elégséges biztosíték a visszaélés lehetőségével szemben. Végül – szöges ellentétben a hazai alkotmánybírák álláspontjával – felhívták a figyelmet arra is, hogy a minisztert az országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága irányába terhelő beszámolási kötelezettség, illetve, az ombudsman korlátozott vizsgálati jogosítványai nem tekinthetők elegendő garanciának. Lényegesen eltérő eredményre jutott a hazai alkotmányértelmező testület a kommentekért viselt felelősség kérdésében is az Index és Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete (MTE) panaszügyében, mint az EJEB. Az alapvető kérdés itt az volt, hogy a tartalomszolgáltató objektív módon felelőssé tehető-e azokért a kommentekért, amelyeknek tartalmáról nem is rendelkezik tudomással. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben úgy érvelt, hogy „[a] szabályozás alkotmányosan indokolt célt – a személyiségi jogok, egyáltalán a közlésekkel érintettek jogainak védelmét – követi... alkalmas is a cél elérésére...” Ezzel szemben a strasbourgi testület szokatlanul éles hangnemben mutatott rá a hazai bírósági mérlegelés hiányosságaira, különösen arra, hogy „a magyar bíróságok nem szenteltek figyelmet arra, hogy mi forog kockán a kérelmezők, mint a szabad elektronikus média kulcsfontosságú szereplőinek esetében. Nem bocsátkoztak annak mérlegelésébe, hogy mi módon fogja az internetes véleménynyilvánítási szabadságot befolyásolni az, hogy ha polgári jogi felelősséget alkalmaznak egy hírportál üzemeltetője esetében. A magyar bíróságok az ügy elbírálása folyamatában egyáltalán nem mérlegelték ez utóbbi érdeket a felperes érdeke mellett. Ez a tény önmagában is megkérdőjelezi a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadsága nemzeti szintű védelmének megfelelőségét...” Végül a két versengő jog, a véleményszabadság és a jó hírnév védelme közötti mérlegelés elmaradása okán a testület megállapította az Egyezmény 10. cikkének sérelmét.

Láthatjuk tehát, hogy a hazai alkotmányértelmezési gyakorlat – valójában azért, mert a döntések során elmarad az alapjogkorlátozási teszt megfelelő és következetes alkalmazása, a szemben álló érdekek valós mérlegelése – egyre kevésbé alkalmas arra, hogy a közös európai minimumsztenderdek érvényesülését garantálja. Természetesen más szempontok, így az indítványozási lehetőség szűkülése és a parlament „felülalkotmányozási” gyakorlata is hozzájárul ahhoz, hogy nem látszik megvalósulni az az optimista forgatókönyv, amely szerint a kifogásolható alkotmányos dokumentum hiányosságait majd annak gyakorlata küszöböli ki.

## Kié a végső szó?

Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi testület széttartó gyakorlata azonban egy meglehetősen borús jövőkép irányába is mutathat. Az EJEB legutóbbi hazánkat érintő döntése kapcsán a legnagyobb kormánypárt úgy foglalt állást, hogy „a kormánynak meg kell támadnia a strasbourgi ítéletet, ellen kell állnia ennek a nemzetközi nyomásnak.” Még az is elhangzott, hogy szükséges lehet Magyarország kilépése az Emberi Jogok Európai Egyezményének fennhatósága alól.<sup>3</sup> Bár ez a lépés meglehetősen drasztikusnak tűnik, léteznek puhább megoldások is annak elérésére, hogy az EJEB döntései ne érvényesüljenek hazánkban. Putyin Oroszországa sem mondta fel az Emberi Jogok Európai Egyezményét, de megtalálta a módot arra, hogy a strasbourgi testület politikailag kellemetlen döntéseit ne kelljen végrehajtania. Ennek a példának az ad alapot, hogy nem ez volna az első eset, amikor az oroszországi jogfejlődés mintaként szolgál idehaza.<sup>4</sup>

Oroszországban 2015 decemberében fogadott el a törvényhozás olyan szabályozást,<sup>5</sup> amely nyíltan deklarálja az alkotmány felsőbbrendűségét Oroszország vállalt nemzetközi kötelezettségeivel szemben, és felruhazza az Alkotmánybíróságot egy olyan hatáskörrel, amelynek értelmében a kormány vagy az elnök indítványára a testület vizsgálhatja a strasbourgi EJEB döntéseinek kompatibilitását az orosz alkotmánnyal, illetve kimondhatja azok alkalmazhatatlanságát. Ezeket a hatásköröket valójában még a jogszabályok parlament általi módosítását megelőzően, egy 2015 júliusában hozott döntésében az orosz Alkotmánybíróság vindikálta magának. 2016 márciusában a Velencei Bizottság egy előzetes véleményt publikált a szabályozásokról, amelyben úgy foglalt állást, hogy mindaddig, amíg az Alkotmánybíróságnak hatásköre van a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára is, egy ilyen jogi szabályozás elméletben nem sérti az állam vállalt nemzetközi kötelezettségeit. Az orosz Alkotmánybíróság 2016. április 12-én a fogvatartottak szavazati jogát érintő korlátozások ügyében született *Anchugov és Gladkov kontra Oroszország* döntés végrehajthatóságának tárgyában született döntésben élt először új jogosítványaival. A bírák kimondták, hogy az EJEB döntésének bizonyos rendelkezései nem végrehajthatók.

Oroszországban a hírhedt *Jukosz*-ügy jelentette a vízválasztót. A választott megoldás kevésbé drasztikusnak tűnik, mint az Egyezményből való kilépés, de az eredmény közel azonos, vagyis az emberi jogok védelmi szintjének jelentős csökkenése. Csak bízni lehet abban, hogy a bangladesi menekültek épp terítéken lévő ügye nem fog Magyarországon hasonló lavinát elindítani.

<sup>3</sup> <http://magyarnarancs.hu/belpol/a-kormanyparok-halal-komolyan-beszelnak-arrol-hogy-kilepunk-az-emberi-jogok-europai-egyezmeyebol-103138> (letöltés dátuma: 2017. július 6.)

<sup>4</sup> <http://jog.tk.mta.hu/blog/2017/04/civil-torveny-modositasa> (letöltés dátuma: 2017. július 6.)

<sup>5</sup> <http://www.iconnectblog.com/2016/05/russias-constitutional-court-declares-judgment-of-the-european-court-impossible-to-enforce/> (letöltés dátuma: 2017. július 6.)

Fórum rovatunkban a Közjavak folyóirat korábbi számaiban megjelent tanulmányokhoz érkezett hozzászólásokat, vitaindítókat, reflexiókat, megjegyzéseket közöljük. A közös gondolkodás alapjainak továbbépítéséhez kíván fórumot biztosítani, továbbá a közjogi kutatások aktuális kérdéseinek megvitatásához, közvetlenül teret adva az aktuális témákkal kapcsolatos hírek megjelenésének, valamint a szakmai vélemények és különböző álláspontok közlésének a különböző jogágak közötti szabad és kötetlen kommunikáció jegyében.

### OMBUDSMANI EST AZ MTA KÖZJOGI ALBIZOTTSÁGGAL \*

*Bartha Ildikó – Bordás Péter<sup>1</sup>*

*Az MTA Közjogi Albizottság egyik fő célkitűzése, már megalakulása óta, hogy az Akadémia különböző tudományterületi egységei, valamint a más szakmai szervezetek közötti tudományos diskurzus, együttműködés létrejöttét elősegítse. 2016 őszén már e törekvés eredményeiről is beszámoltunk; az egyik ilyen alkalom során a közigazgatási bíráskodás, míg a másikon a rendvédelem témaköre került a vita középpontjába.*

*2017. április 26-án 17 órától az Albizottság az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalával (AJBH) közösen, az Ombudsmani Esték rendezvénysorozat keretében tartott szakmai beszélgetést Természeti erőforrások: A használat közössége és a közösség használata. Közszolgáltatások konfliktusai címmel az AJBH Korczak termében.*

A rendezvény keretében először este házigazdája, Bándi Gyula (helyettes-ombudsman, ÁJBH) köszöntötte a résztvevőket, s a témához illő személyes tapasztalataival nyitotta meg azt. Majd Horváth M. Tamás, az MTA közjogi albizottság elnöke röviden összefoglalta a téma aktualitását.

Az est alap gondolata szerint verseng egymással a természeti erőforrások védelme és azoknak a közszolgáltatások révén való kihasználása. A nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások alkotmányos védelme mellett a közszolgáltatások hozzáféréseinek gazdaságossági (díjfizetés) és szociális (szegények hozzáférési) szempontjainak érvényesítése is közérdekvédelem. A köztük lévő összhang megteremtése nélkül hosszú távon egyik érdek sem védhető meg, az érdekharc vesztesei mi leszünk. A jogi szabályozás sokszor olyankor is küzd ezzel a kettősséggel, amikor látszólag a szakmai (a jogászok és/vagy közigazdászok szakmai) racionalitáson belül marad. A közelmúlt példája erre az Általános közigazgatási rendtartásról szóló salátatörvény tervezete, amelyik számos ponton kimondatlanul ütközteti e sajátos közös

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.7.

<sup>1</sup> Dr. Bartha Ildikó, egyetemi docens, DE ÁJK, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport; Dr. Bordás Péter, tudományos segédmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

örökség hosszabb távú védelmi és a rövidebb távú elhasznál(ód)ás szempontjait. És nem feledkezhetünk meg az összhangmegteremtésének örökzöld témájáról sem: az adók és a használati díjak útján való gazdasági ösztönző és fékező rendszerekről. Ezt követően tartotta meg az Albizottság három tagja, a három eltérő szempontú vitaindító hozzászólását.

Elsőként Pump Judit (c. egyetemi docens, PPKE JÁK) *Lehet-e fogyasztói érdek a természeti erőforrás-védelem elmulasztása? A közösségek védelme közötti valós és látszat konfliktusok* – címmel vetette fel alapvetően problémaorientált gondolatait. Egyik megoldásra váró kérdés e körben a fogyasztói megközelítés változtatása, épp a fogyasztói érdekek védelme okán. A környezeti teher és a környezeti teherviselő ugyanis számára nem mindig érzékelhető számára, így a díjak összegében sem azt fogja meglátni, hogy a hulladékhasznosítás beépülő költsége számára megtérülő kiadás lehet. Mindez természetesen kihatással van a fogyasztói döntésekre is... A fogyasztói (ügyféli) jogok kérdése is hangsúlyt kapott az előadásban, elsősorban az Akr. új szabályai kapcsán (ki lehet egyáltalán ügyfél, miként változtak jogosultságai a közigazgatási eljárásban a Ket-hez képest).

Majd egy újabb szemléletmód és konfliktushalmaz jelent meg Deák Dániel (egyetemi tanár, BCE GTK) *Óko-adók az EU Bírósága gyakorlatának tükrében* – című hozzászólásában. Az Európai Unió szerepét előtérbe helyező prezentáció alap gondolat szerint a piac magukat az emberi (fogyasztói) igényeket, szükségleteket és végső soron a szabályozási mintákat is manipulálja. Megkérdőjelezhető ugyanakkor a Pareto-optimumra való törekvés létjogosultsága, vagyis kritika tárgyává kell tennünk azt az elképzelést, hogy a vagyoni különbségek növekedése minden további nélkül megengedhető akkor, ha a legszegényebbek helyzete nem romlik. Az előadó az EUB (Európai Unió Bírósága) öko-adó-esetjogát (*Frohnleiten, Kernkraftwerke Lippe-Ems, British Aggregates Association* ítéletek) elemezve úgy látja, hogy mindig a belső piac és a versenyszabadság érdeke kerekedik felül, amikor konfliktusba kerül a környezetpolitika elveivel és értékeivel. Be kell látnunk, Deák szerint, hogy a piac nem tökéletes; az ökológiai egyensúly biztosítása és a globális szegénység ellene küzdelem jegyében nem több, hanem kevesebb piacra van szükségünk. Az uniós szabályozás gyenge pontjai viszont pont az ilyenfajta konfliktusok megoldása terén mutatkoznak meg.

Harmadikként Nagy Zoltán (habil. egyetemi docens, ME ÁJK) *A környezeti adók hatásmechanizmusa, az adók környezeti hatása* kérdéskörével igyekezett közpénzügyi szempontból megközelíteni a kérdést, az állami szabályozó szerepre fókuszálva. Előadásában kitért a környezeti adók hatásmechanizmusára, annak lehetséges előnyeire és hátrányaira is. Majd a magyar adórendszerben megtalálható környezeti adók szabályozási és gyakorlati kérdéseit világitotta meg.

Az előadásokat élénk szakmai vita követte. A hozzászólásokkal számos újabb problémakör, eltérő álláspont is megvilágításra került, mely vélhetőleg hozzájárult a szakmai diskurzus megteremtéséhez, melyet az Albizottság tematikus formában kíván továbbfolytatni több platformon keresztül.

---

## HÍRÖSSZEFOGLALÓK

---

Hírösszefoglaló rovatunkban a MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkájában résztvevő egyetemi hallgatók írásait közöljük. A rovat célja, hogy a Közjavak blog és folyóirat profiljába illeszkedő, – a közjog területét tágan értelmezve – legfrissebb tudományos hírekről, álláspontokról, az egyes közjogi szervek döntéseiről első kézből nyújtson információt az olvasóközönségnek.

### **DÖNTÖTT AZ EUB: JÁR A TÁMOGATÁS AZ ERDŐTERÜLETEK RÉSZTULAJDONOSAINAK\***

*Az Európai Unió Bíróságának 2017. március 30-án született döntése értelmében a magánszemélyeket nem lehet kizárni a résztulajdonukban álló erdőterületek után járó a Natura 2000 kompenzációs támogatásból csak azért, mert ezen területek egy része az államé.*

*De mit is jelent ez? Miért fordult a Kúria az Európai Unió Bíróságához? Milyen kérdéseket terjesztett elő? Hogyan értelmezte az EUB az érintett rendelkezéseket és mivel indokolta ezt?*

#### **A tényállásról röviden**

A Kúria előtt folyamatban lévő ügy felperese 2013. május 13-án a résztulajdonában álló erdőterületek után terjesztette elő a Natura 2000 erdőre vonatkozó kompenzációs támogatás kifizetése iránti kérelmét. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MGVH) azonban elutasította azt arra hivatkozással, hogy a Magyar Állam is tulajdonos az érintett erdőterületek egy részén, ezért nem jár neki támogatás.

A felperes az illetékes közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordult és a határozat felülvizsgálatát kérte, ám a bíróság elutasította a keresetét. Így a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő az elutasító határozattal szemben. A Kúria úgy ítélte meg, hogy az 1698/2005 rendelet 42. és 46. cikkének értelmezése nem egyértelmű, ezért az eljárást felfüggesztette és előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az Európai Unió Bíróságához.

#### **A feltett kérdések**

A Kúria arra a kérdésre szertett volna választ kapni, hogy kizárja-e a magántulajdonosokat az erdőszeti földterületek után járó uniós támogatásokból az, hogy az érintett terület részben állami tulajdon. A másik kérdése az volt, hogy amennyiben az érintett magánszemélyek nincsenek kizárva, vajon tulajdoni hányad arányában kell-e megítélni számukra a támogatást vagy sem.

---

\* Készítette: *Széles Krisztina*, joghallgató, DE ÁJK

## A Bíróság ítélete

A Bíróság utalt arra, hogy a tagállamok az uniós rendeletek végrehajtása érdekében intézkedéseket fogadhatnak el, ha nem akadályozzák annak közvetlen alkalmazását, nem rejtik el annak uniós jogi aktus jellegét, és a rendelet rendelkezéseinek keretei között maradvá pontosítják a rendelet által biztosított mérlegelési mozgásteret gyakorlását.

A Bíróság megállapította, hogy a rendelet hivatkozott rendelkezései nem határozzák meg a támogatás kifizetésének részletes feltételeit akkor, ha a Natura 2000 minősítésű erdőterület egyszerre van az állam és magánszemélyek tulajdonában.

A magyar kormány az MGVH döntésének alátámasztása érdekében a Natura 2000 minősítésű erdőterület oszthatatlan jellegére hivatkozott, továbbá arra, hogy a rendelet 46. cikke előírja, hogy a Natura 2000 kifizetéseket évente és az erdőterület után hektáronként kell teljesíteni, valamint a 2009. évi XXXVII. törvény rendelkezéseit is idézte, amely az erdőrészt az erdőgazdálkodási tevékenység alapegységének nyilvánítja.

Bíróság úgy ítélte meg, hogy a rendeletnek az MGVH és a magyar kormány szerinti értelmezése a fent hivatkozott rendelkezések és az 1974/2006 rendelet közötti kapcsolat megfordítását eredményezi. Mivel a szóban forgó erdőterületnek csak egy elhanyagolható része van állami tulajdonban (0,182%-a), így a támogatás megtagadása az érintett magánszeméllyel szemben azzal a következménnyel jár, hogy a kivételt teszük főszabállyá. Ez az értelmezés ellentétes lenne magának az 1698/2005 rendelet 42. cikke (1) bekezdésének a szövegével is, ami a magántulajdonosok vagy azok társulásaik tulajdonában lévő erdők és fás területek utáni támogatásnyújtás elvét rögzíti.

A Bíróság arra is rámutatott, hogy a rendelet 46. cikke értelmében a Natura 2000 támogatás az erdők és egyéb fás területek használatára vonatkozó irányelvek végrehajtásával összefüggő korlátozások miatt felmerülő költségek és jövedelemkiesés ellentételezésére irányul. Márpedig az a körülmény, hogy a terület egy része állami tulajdonban van, nem vonja maga után azt, hogy ne lenne szükséges a magánszemély tulajdonában lévő erdőrészteltek használatának – az ezen irányelvek által előírt követelmények alapján fennálló – korlátozása miatti ellentételezés. A Bíróság szerint az érintett magánszemélyek támogatásból történő teljes kizárása magának a Natura 2000 kifizetési rendszernek a kompenzációs szándékát ásná alá.

A Bíróság kiemelte, hogy az uniós szabályok végrehajtása keretében elfogadott nemzeti rendelkezéseknek tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog általános elveit, különösen pedig az arányosság elvét. Márpedig azáltal, ha valamely erdőterületnek a Natura 2000 támogatását amiatt zárják ki, mert a terület egy része állami tulajdonban van, bármekkora is legyen az, nem tükrözi arányosan a valóságos tulajdonviszonyokat.

A Bíróság szerint az arányosság elvével összeegyeztethető, ha egy támogatásra jogosult erdőterületnek csupán arra a részletére, illetve azon hektárjára terjed ki a korlátozás, amelyen állami tulajdon áll fenn, sőt – amennyiben az említett állami tulajdonban lévő rész elhanyagolható – a kizárás teljes hiánya összeegyeztethető lenne az arányosság elvével. Azonban a résztulajdonos magánszemélyek teljes mértékű kizárása a

támogatásból - az említett, állami tulajdonban lévő terület nagyságától teljesen függetlenül – ellentétes az arányosság követelményével.

A fentiekre tekintettel a Bíróság a feltett kérdésekre azt a választ adta, hogy a rendelet 42. cikke (1) bekezdésének első mondatát úgy kell értelmezni, hogy amennyiben egy Natura 2000 támogatásra jogosult erdőterület részben állami tulajdonban, részben egy magánszemély tulajdonában van, az utóbbi részére nyújtandó támogatás és az összegének kiszámítása érdekében figyelembe kell venni az állami tulajdonban lévő terület nagyságának a magánszemély tulajdonában lévő terület nagyságához viszonyított arányát.

#### **Felhasznált források:**

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189344&pa...>  
[http://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/ujabb\\_pert\\_vesztett\\_a\\_magyar\\_allam\\_az...](http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/ujabb_pert_vesztett_a_magyar_allam_az...)  
<https://jogaszvilag.hu/rovatok/napi/eub-jogellenes-a-tamogat-as-elutasitasa>

## **ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁSOK A PÁRIZSI KLÍMAEGYEZMÉNY VONATKOZÁSÁBAN\***

*A Párizsi Klímaegyezményt a klímaváltozás elleni nemzetközi összefogás eredményeként 2015. december 12-én fogadták el. Magyarország és az Európai Unió hat másik tagállama – Ausztria, Franciaország, Málta, Németország, Portugália és Szlovákia – október 5-én ratifikálta a megállapodást. A megállapodás fő célkitűzése, hogy a kötelezettséget vállaló 195 ország a Föld légkörének felmelegedését 2 Celsius-fok alatt tartja, és folytatja az arra irányuló erőfeszítéseket, hogy a felmelegedés csak 1,5 fokos legyen. A klímaegyezmény egyik sarkalatos pontja a finanszírozás, amely minden országot a részvételre ösztönöz, többek között a magánforrások minél szélesebb körű bevonásával. A 2020-ig kidolgozandó részletszabályok további hatékony eszközöket sorakoztathatnak fel a klímaváltozás ellen, meghatározva a globális fellépés irányát a következő évtizedekre. Az aláíró országok öt évente értékelik intézkedéseik eredményét.*

A Greenpeace Magyarország Egyesület a Párizsi Megállapodás hatályba lépésére reagálva a következőt nyilatkozta: "Az államok jelenlegi vállalásai a felét sem teszik ki a szén-dioxid-kibocsátás szükséges csökkentésének, kiemelte: minden országnak, köztük Magyarországnak is komolyan kell vennie szerepét az éghajlati válság elleni küzdelemben, a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésével, energiatakarékossággal, illetve a megújuló energiaforrások támogatásával kellene garantálnia a párizsi célok teljesülését."

---

\* Készítette: **Horváth Bettina**, joghallgató, DE ÁJK

## **S, hogy mennyire veszi komolyan Magyarország a szerepét a klímavédelemben?**

Az EU-tagok többségének klímavédelmi erőfeszítései elmaradnak a Párizsi Klímacsúcs Erőfeszítés-megosztási Rendeletben megfogalmazottaktól. Valójában csak három uniós ország folytat a Párizsi Klímaegyezménnyel teljesen összhangban lévő politikát, Magyarország teljesítménye e téren gyenge - állapította meg a Transport & Environment és a Carbon Market Watch közösen publikált jelentése. A lehetséges 100-ból 22 pontot elérő Magyarország a középmezőnyben végzett, ám a jelentés szerint elszámolási trükkökkel, például nem valós adatokkal dolgozva érte el ezt a közepes-élégéses eredményt. Ugyanakkor, hogy ne legyen ennyire elkésérítő a kép meg kell jegyezni, hogy van olyan terület, ahol Magyarország Európa zöldebb államai közé sorolható. Ami a villamos energia fogyasztáshoz kapcsolódó üvegházgáz-kibocsátás intenzitását illeti a globális felmelegedéshez való hozzájárulás intenzitása alapján, a hazai érték gyakorlatilag megegyezik az osztrákkal, és a térség legkedvezőbb értékeit jelenti. Így Magyarország számos, a zöldenergia alkalmazása terén élenjáró országot utasított maga mögé, többek között Németországot is.

Azonban további aggodalomra ad okot, hogy ez a jelenség, vagyis a Klímaegyezménnyel ellentétes állami magatartás nem csak hazánkban figyelhető meg. Az országok többsége a más területeken is megszokott sajátos értelmezésekkel, a jogi kiskapukat kihasználva folytatja a "business as usual" politikáját. Miután pedig a problémák egy része az EU struktúrájából ered, a jelentés készítői szkeptikusak a Párizsi Klímaegyezmény vállalásainak teljesülését illetően. A probléma tehát valós és mindenképpen cselekvésre ösztönöz a klímavédelem, globális felmelegedés és fenntartható fejlődés érdekében.

## **A zöldkötvény-kibocsátás, mint a klímaváltozás elleni harc egyik mozgatórugója**

A riasztó kép ellenére bizakodhatunk abban, hogy talán mégis felcsillan a fény az algút végén és a zöld kötvények a környezettudatosság új dimenzióját hozzák el. A zöld kötvények ugyanazon elv alapján működnek, mint hagyományos társaik, vagyis a kibocsátó vállalja, hogy egy előre meghatározott időintervallum végén megtéríti a kötvény névértékét, emellett pedig kamatot fizet az értékpapír mindenkori tulajdonosának. A különbség annyi, hogy a kibocsátó vállalja, hogy előre meghatározott célokra fordítja a bevont forrást, környezetbarát beruházások finanszírozására. Úgy tűnik, hogy reményeink nem alaptalanok, hiszen a pénzügyi világ és a környezetvédelem "közös nevezője" iránt egyre nagyobb érdeklődés mutatkozik, a kibocsátók, illetve a benne résztvevő közvetítő pénzügyi intézetek rendszeresen jelentős túlkeresletről számolnak be. Ezek az új törekvések tehát mindenképpen pozitív képet mutatnak, minden korábbinál sürgősebb ugyanis, hogy az emberiség a lehető leggyorsabban áttérjen a megújuló energiaforrásokra, hiszen a klímaváltozást nagyban befolyásolják energiafogyasztási szokásaink.

### **Felhasznált források:**

[http://www.portfolio.hu/vallalatok/nagyon\\_lepontoztak\\_magyarorszagot.248167.html](http://www.portfolio.hu/vallalatok/nagyon_lepontoztak_magyarorszagot.248167.html)

[http://www.portfolio.hu/short/fenntarthatovilag/latvanyos\\_terkepen\\_mennyire\\_zold\\_ma\\_gyarország\\_europaban.247421.html](http://www.portfolio.hu/short/fenntarthatovilag/latvanyos_terkepen_mennyire_zold_ma_gyarország_europaban.247421.html)

[http://www.portfolio.hu/gazdasag/a\\_zold\\_forradalom\\_megallithatatlanul\\_so...](http://www.portfolio.hu/gazdasag/a_zold_forradalom_megallithatatlanul_so...)

<http://greenfo.hu/hirek/2017/04/11/a-rezsicsokkent-es-europai-utja>

<http://greenfo.hu/hirek/2017/04/21/klimavedelemben-kozepmezonyben-100-bol-22-pontot-trukkozunk-ossze>

<http://greenfo.hu/hirek/2017/04/18/lopott-faval-teljesitjuk-a-megujulos-energia-vallalasunkat>

<http://greenfo.hu/hirek/2017/04/04/energetika-es-jovokep-a-21-szazadi-magyarorszagon>

## **AZ EGYHÁZÜGYI FIASKÓ UTÓZÖNGÉJE: DÖNTÖTT AZ EJEB AZ EVANGÉLIUMI TESTVÉRKÖZÖSSÉG ÜGYÉBEN\***

*Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2017. április 25-én tette közzé a Magyarországi Evangélikumi Testvérek Közösség v. Magyarország ügyben hozott ítéletét, amelyben hárommillió eurós (mintegy 935 millió forintos) kártérítést ítélt meg az Evangélikumi Testvérek Közösségnek, amely több más kisegyházhoz hasonlóan, a 2011-es egyházügyi törvény hatálybalépése következtében elvesztette bevett egyházi minősítését és az ezzel járó bevételi forrásoktól is elesett. Ez a döntés a Bíróság harmadik, és előreláthatólag utolsó ítélete egy közel hat éve folyamatban lévő eljárásban (az első kérelem 2011. november 16-án érkezett a Bírósághoz), jelentőségét pedig fokozza az Evangélikumi Testvérek Közösségnek megítélt kártérítés magas összege, tekintve, hogy a Bírósághoz forduló más hazai vallási közösségeknek megítélt kártérítés összege egyetlen esetben sem haladta meg a 140 000 eurót.*

### **Az ügy háttere**

Az egyházak jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-i hatályba lépése alapjaiban változtatta meg a Magyarországon működő egyházak jogi státuszát. Ezt megelőzően, az 1990. évi IV. törvény alapján 406 bejegyzett egyház működött az országban, a korábbi jogszabály ugyanis bármely, legalább 100 természetes személy taggal rendelkező, vallási tevékenységet végző közösség számára lehetővé tette az egyházi minősítés megszerzését, egyszerű bírósági nyilvántartásba vételhez kötve azt. Az új törvény alapján ugyanakkor mindössze 32 vallási közösség őrizte meg egyházi státuszát, a minősítéstől eleső közösségek pedig egyesületként folytathatták tevékenységüket. Bár elméletileg lehetőségük volt a bevett egyházi státusz visszaszerzésére, ehhez azonban legalább 20 éves magyarországi, vagy 100 éves nemzetközi működést kellett igazolniuk, ráadásul a végső döntés az Országgyűlést illette meg.

---

\* Készítette: **Dr. Szilágyi Dániel**, PhD hallgató, DE ÁJK

Az egyházügyi törvény kérdéses rendelkezéseit az Alkotmánybíróság 2012 decemberében megsemmisítette, amelyre válaszul az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosítása keretében alaptörvényi szintre emelte az Országgyűlés jogát a bevett egyházi jogállás megadására, valamint kialakította a „vallási közösség” jogi kategóriáját, amelyen belül megkülönböztette a bevett egyházakat és a „vallási tevékenységet végző szervezeteket”. Bár ez utóbbiak visszanyerték azon jogukat, hogy elnevezésükben ismét használják az „egyház” szót, jogosultságaik továbbra is sok tekintetben elmaradnak a bevett egyházakéitól, különösen az adózás és támogatások területén: csak a bevett egyházak jogosultak ugyanis az „egyházi” 1%-os személyi jövedelemadó-felajánlásokra, és az azokhoz igazodó állami támogatásokra.

A hazai szabályozás visszásságaira válaszul tizenhét, egyházi státuszától megfosztott vallási közösség fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságot biztosító 9. cikkének, valamint ezzel együtt olvasva a gyülekezési és egyesülési szabadságot biztosító 11. cikkének megsértése miatt.

Az ügy érdemében a Bíróság 2014. április 8-án hozott ítéletet, amelyben elismerte ugyan, hogy volt törvényes célja az egyházzá nyilvánítás újraszabályozásának: felszámolhatták a „biznisz-egyházakat”, vagyis azokat a közösségeket, amelyek azt állították magukról, hogy vallási tevékenységet folytattak, valójában azonban anyagi előnyökre igyekeztek szert tenni, ugyanakkor elmarasztalta a magyar államot a fellépés túlzott drasztikussága miatt. A visszaélések ugyanis enyhébb eszközökkel is megszüntethetők lettek volna, ráadásul ez a megoldás számos, teljes egészében legitim módon működő kiségyházat is arra kényszerített, hogy egy olyan eljárás keretében próbálják visszaszerezni egyházi státuszukat, amelyben a végső szó a kétharmados többséggel döntő Országgyűlést, mint politikailag rendkívül meghatározott szervet illeti meg. A Bíróság súlyos visszásságként értékelte továbbá, hogy a bevett egyházi státuszától megfosztott közösségektől az állam a semlegesség követelményének áthágásával, önkényesen vonta meg az adózás és az állami támogatások területén őket mindaddig megillető kedvezményeket.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduló közösségek a jogsértés megállapítása mellett azt is kérelmezték, hogy a Bíróság az egyházi státuszuk elvesztése folytán elmaradt vagyoni előnyük tekintetében állapítson meg javukra kártérítést. Az egyes kérelmezőket megillető összeg tekintetében a Bíróság ekkor még nem tudott határozatot hozni, így felfüggesztette az eljárást és felhívta a kérelmezőket, valamint a magyar államot, hogy hat hónapon belül törekedjenek az összeget illetően megállapodásra jutni. Ez a kérelmezők egy része tekintetében eredményesen végbement, kilenc kiségyház – köztük a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség – esetében azonban a tárgyalások egyáltalán nem vagy csak részlegesen jártak eredménnyel. (Az Evangéliumi Testvérközösség esetében elfogadott részleges megállapodás a 2014. december 31. előtt elsenvedett károkat fedezte.)

Ügyükben a Bíróság 2016 júniusában újabb ítéletet hozott, amelyben hét kérelmezőnek 40 000 és 140 000 euró közötti kártérítést ítélt meg, egy kérelmező esetében nem ítélt meg kártérítést, az Evangéliumi Testvérközösség kapcsán pedig továbbra sem tudott határozni. Erre tekintettel újra felfüggesztette az eljárást, ismételten felhívva a magyar

államot és a kérelmezőt, hogy hat hónapon belül próbáljanak a kártérítés összege tekintetében megállapodni.

A felek 2016 júliusában megállapodásra jutottak ugyan, azonban a magyar kormány azt a 6 hónapos határidő lejártáig nem hagyta jóvá, így az Evangéliumi Testvéreközösség az eljárás folytatását kérte a Bíróságtól. A Bíróság – figyelemmel a felek korábbi részleges megállapodására – a 2015. január 1. utáni időszak tekintetében állapította meg a kérelmezőt megillető kártérítési összeget. Abban mindkét fél egyetértett, hogy a 2015-ös évet érintően az Evangéliumi Testvéreközösség jogosult kártérítésre; ennek összege tekintetében sem volt jelentős eltérés a kérelmező és a magyar állam álláspontja között. A magyar állam vitatta viszont a 2016-os és 2017-es évekre vonatkozó követeléseket, idő előttinek, spekulatívnak és megalapozatlannak tekintve azokat. A Bíróság nem fogadta el ezt az érvelést, és a teljes 2016-os évre, valamint a 2017-es évről az ítélet meghozataláig terjedő szakaszára nézve is kártérítést állapított meg az Evangéliumi Testvéreközösség javára, amelynek teljes összegét 1 millió euróban határozta meg.

A strasbourgi fórum legújabb döntése talán az ellentmondásos egyházügyi szabályozással kapcsolatos eljárás végpontjának tekinthető. Ugyanakkor az Evangéliumi Testvéreközösség napjainkig sem nyerte vissza bevett egyház státuszát, tehát továbbra sem részesülhetnek az egyházakat az adózás és állami támogatások területén megillető kedvezményekben. Iványi Gábor, az egyház vezetője a kedvező strasbourgi döntést követően úgy nyilatkozott, amennyiben az Alkotmánybíróság a következő hónapokban nem hoz ügyükben kedvező döntést, ismételten az emberi jogi fórumhoz fognak fordulni. Könnyen elképzelhető tehát, hogy a történet mindaddig folytatódik, amíg a magyar állam ténylegesen összhangba nem hozza egyházügyi szabályozását az emberi jogi egyezményvel.

#### **Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ügygel kapcsolatos ítéletei:**

[Az ügy érdemében hozott döntés](#)

[A 2016 júniusi döntés az egyes kérelmezőknek járó kártérítés összegéről](#)

[A 2017 áprilisi döntés a Magyarországi Evangéliumi Testvéreközösséget megillető kártérítés összegéről](#)

## **NYERNI VAGY NEM NYERNI: AZ ITT A KÉRDÉS - ÖSSZEFOGLALÓ A KVÓTAPERRŐL\***

*A Közjavak folyóirat már több alkalommal is foglalkozott a migrációs problémákkal, illetve azzal, hogy Magyarországnak a 2015 szeptemberében a szavazatok minősített többségével elfogadott tanácsi döntés értelmében (Magyarország, Románia, Csehország és Szlovákia ellene szavazott) 2017 szeptemberéig 1291 szíriai menekültet kellene*

---

\* Készítette: *Csákó Timea*, joghallgató, DE ÁJK

*ideiglenesen befogadnia a két uniós frontországából, Olaszországból és Görögországból. Az események kapcsán lezajlott népszavazást is górcső alá vettük, amely számos aggályt vetett fel és az ügy később az Alkotmánybíróság asztalán is landolt.*

## **A per megindítása**

A magyar kormány mindezek ellenére nem volt hajlandó elfogadni az említett menedékkérők elosztását célzó európai uniós mechanizmust, így az ellen keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához 2015 decemberében. Formailag tehát az EU tanácsa áll szemben Magyarországgal és Szlovákiával a menekültek kötelező elosztására vonatkozó határozat jogszerűségéről szóló perben, amelynek első tárgyalására május 10-én, szerdán került sor a luxembourgi székhelyű Európai Bíróságon.

Magyarország kérte a 120 ezer menedékkérő áttelepítését célzó, kötelező jellegű mechanizmus megsemmisítését, amelyet az uniós belügyminiszterek minősített többségi szavazással, Magyarország ellenkezése ellenére fogadtak el 1016. őszén. A keresetben tíz, tartalmi és eljárásjogi érvre hivatkozva kérték a teljes tanácsi határozat, vagy legalább annak a részének a megsemmisítését, amelynek értelmében Magyarországnak 1294 menekültet kellene befogadnia, 988-at Görögországból és 306-ot Olaszországból. A szétosztás egyébként egyelőre más tagállamok esetében is nagyon lassan halad, eddig csak mintegy 16 ezer migránst sikerült áthelyezni. Mindössze két tagállam, Málta és Finnország jutott közel mostanra a számára rögzített menekültkvóta teljesítéséhez. Csak Magyarország és Lengyelország nem helyezett át eddig egyetlen menekültet sem.

Szlovákia is hasonló beadvánnyal fordult a bírósághoz, amelyet szintén 2017. május 10-én tárgyalnak, és később Lengyelország is beavatkozott a felperesek oldalán.

A „másik oldalon” pedig hét tagállam, Belgium, Németország, Franciaország, Olaszország, Görögország, Svédország és Luxemburg, valamint az Európai Bizottság avatkozott be. A létszám tehát az alperes EU-Tanács fölényét mutatja.

## **Érvek**

A tárgyalás a szlovák és a magyar beadvány ismertetésével kezdődött. Mindenki a saját anyanyelvén adta elő a keresetét, a szlovák képviselő szlovákul, a magyar felhatalmazott magyarul. Ennél meglepőbb, hogy a Miniszterek Tanácsa nevében is olyan felszólalókat választottak ki, akik beszélnek ezen a két nyelven, és így mondták el az álláspontjukat a bíróságnak.

Magyarország és Szlovákia formai és eljárási hibákra hivatkozva támadta meg a döntést. Az egyik legfőbb kifogásuk a tanácsi határozattal szemben, hogy az megbontotta az intézményi egyensúlyt, amikor egy legmagasabb – állam- és kormányfői - szinten hozott döntést lényegében felülbírált alacsonyabb, miniszteri szinten. Az Európai Tanács ugyanis 2015 júniusában úgy foglalt állást, hogy a menekültek elosztásáról legfelsőbb szinten, vagyis egyhangúlag kell döntenet. A miniszteri Tanács pedig néhány hónappal később kétharmados többséggel fogadta el a jogszabályt.

Magyar részről további három-négy jogi és eljárási érvet is felsorakoztatnak a megtámadott döntés ellen. Először is azt, hogy az ideiglenes intézkedésről szóló

határozat hatással van az uniós menekültpolitikára és ezáltal a dublini rendelet működésére is. A magyar kormány a döntés jogalapjának vitatásával megkérdőjelezte a szolidaritási klauzula és a tanácsi határozat adott kérdésben való alkalmazásának jogszerűségét is. Mivel a dublini rendeletet rendes döntéssel, a Tanács és az Európai Parlament részvételével folyó együtdöntési eljárással fogadta el az EU, a kormány szerint a jogszabályi hierarchia felrúgásának tekinthető, hogy annak feltételeit egy alacsonyabb jogszabállyal, egy tanácsi határozattal módosítják. Ezért – a magyar érvelés szerint – az EP-vel erről is együtdöntési eljárással kellett volna dönteni, és nem csak konzultálni a parlamenttel. Továbbá a magyar álláspont szerint, amennyiben az Európai Bizottság jogalkotási aktusai módosulnak, akkor a Tanács csak egyhangú döntést hozhat, és nem szavazhat minősített többséggel.

Pozsony ezenkívül még azt is megpendíti, hogy az adott kérdésben a nemzeti parlamenteket is be kellett volna vonni, ahogy arra a Lisszaboni Szerződés egy paragrafusa lehetőséget ad. A szlovák kormány képviselője szerint a belügyminiszterekből álló Tanács a döntéssel túllépett a saját hatáskörén. A kormányfők júniusi iránymutatásában ugyanis nem volt szó kötelező kvótákról, mégis bevezették őket.

A Tanács védelmében Németország azonban azzal válaszolt, hogy Szlovákia két dolgot is félreértett. Egyrészt a kormányfők politikai megállapodásai nem kötelező érvényűek, hanem szó szerint csak iránymutatások. Másrészt, ha kötelezőek lennének is, akkor sem mond nekik ellent a művelet, hiszen a megállapodásban csak az szerepel, hogy a menekültválság kezelésére „kiegyensúlyozott és földrajzi szempontból átfogó megközelítésre van szükség, amely a szolidaritáson és a felelősségvállaláson alapul”.

A magyar kormány képviselője úgy véli, hogy “nyilvánvalóan alkalmatlan” volt a bevándorlási válság kezelésére a menedékkérők elosztását célzó uniós mechanizmus. Ugyan eleinte az Európai Bizottságot az a cél vezette, hogy hatékony választ találjanak a migrációs válság kezelésére, később ez háttérbe szorult és a betelepítések erőltetése volt a fontos. Magyarország elismeri és teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamok közötti szolidaritás elvét a bevándorlási válság vonatkozásában is, de azzal nem ért egyet, hogy a terhek megosztásának a menedékkérők áthelyezése lenne az egyetlen módja.

A magyar és a szlovák kormány is vitatja a kötelező menekültkvótáról hozott döntés jogalapját. Az ugyanis megítélésük szerint egyfelől aláássa egy legfelső, állam- és kormányfői szinten kötött egyezség jogi kötőerejét, ami a tagállamok közötti egyhangú döntéstől tette függővé a menekültkvóták kérdését. Mint ismert, a Tanács a Bizottság javaslatára végül az EU-szerződés „szolidaritási záradéka” alapján minősített többséggel döntött a kötelező menekültkvótákról, és ennek során négy tagállam, közöttük Magyarország kisebbségben maradt.

Miután a felek előadták az álláspontjukat, a tizenöt bíróból álló nagytanács kérdezett. Nem esett azonban szó az eljárásbeli kifogásokról, amelyeket a magyar és a szlovák kormány felhozott.

Egy bírósági szakértő szerint ennek lehet az az oka, hogy nem maradt bennük kétség afelől, hogy helytállóak-e, de az is, hogy nem tartják őket annyira fontosnak, mint azt a témát, amiről viszont többen is kérdeztek: hogy milyen súllyal vegyék figyelembe a szolidaritás elvét, amikor döntést hoznak. Afölött ugyanis nem tudtak elsiklani a bírák,

hogy Magyarország nem vállalt át egyetlen menedékkérőt sem az elmúlt másfél évben, és nem is kérte, hogy függesszék föl a művelet alkalmazását Magyarországra.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (80. cikk) kimondja, hogy a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikákban „a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is.” A magyar álláspont szerint ezt a megkövetelt szolidaritást nemcsak azzal lehet kifejezni, hogy átveszünk menedékkérőket, hanem határvédelemmel, a rendészeti szervek közötti együttműködéssel, humanitárius programokkal is.

### **Kik döntenek és mikor?**

A következő esemény az eljárásban a főtanácsnoki indítvány lesz, aminek előre látható időpontja szeptember eleje, vagy ez év nyara lesz. A főtanácsnok, (akinek véleménye nem kötelezi a bíróságot,) egyébként az a francia Yves Bot, aki a múltban több ügyben is már borsot tört a magyar kormány orra alá. Július 26-án fogja közzétenni az állásfoglalását az ügyben, ezt követően 15 bíróból álló nagytanács hozza majd meg a döntést, amihez egyszerű többség (már 8:7-es arány) is elegendő lesz. A 15-tagú testületben a felperesi oldalról csak lengyel bíró lesz, míg a Tanács mellett beavatkozó országok közül a franciák, a belgák, az olaszok, a svédek és a luxemburgiak képviseltetik magukat. Rajtuk kívül még bolgár, román, litván és horvát tagja is lesz az ítéletet meghozó grémiumnak.

Döntés ősszel, netán az év végén várható az EU bíróságán, ha azonban a szeptemberi határidőig sem lesz ítélet, akkor elvben végre kell hajtani az áthelyezéseket. Mivel nincs komoly szankció – legfeljebb kötelezettségzegési eljárás indulhat a „lázadó” ellen –, a határidő aligha változtat az országok eddigi hozzáállásán.

### **A döntés hatása a jövőre nézve**

A Bíróság döntésének számottevő hatása lehet az EU menekültügyi politikájára, és a jelenleg egyik fő alkotórészének tekintett menekültkvóta (menekültek tagállamok közötti kötelező elosztása) jövőjére is. Ha az Európai Bíróság jogi alapon elmarasztalná a 2015 szeptemberi tanácsi határozatot, akkor a egyes források szerint az nem csak az ideiglenes mechanizmusra, hanem a dublini rendszer (rendelet) folyamatban lévő reformjára is óriási hatással lehet.

Luxembourg azonban többféle döntést is hozhat. Ezek egyike a tanácsi határozat megsemmisítése (feltéve, hogy a magyaroknak ad igazat). De, mivel jelentős következményekkel járó ítéletről lenne szó, ezért az sem lenne ördögtől való, ha a taláros testület nem azonnali hatályú megsemmisítésről döntene, hanem határidőt szabna az eltörölt jogszabály módosítására és a felmerült jogi problémák orvoslására.

### **Prognózisok**

*Tuzson Bence* kormányzati kommunikációért felelős államtitkár szerint a magyar kormány tíz érvet sorakoztatott fel a kvótarendszerrel szemben a per első tárgyalásán, ami azt jelzi, hogy a mechanizmus önmagában megalapozatlan, ingatag jogi lábakon áll.

A legfontosabb érvnek azt nevezte, hogy az uniót létrehozó szerződés alapján a közösségnek nincs joga döntést hozni betelepítésről, egy ország összetételének, népességének, kultúrájának megváltoztatásáról. Az ilyen döntések ellentétesek több uniós elvvel és a genfi egyezményvel is – tette hozzá, majd arról beszélt, hogy szerinte ez az első igazi nyílt összecsapás az Európai Unió bíróságán Brüsszel és Magyarország között. Úgy vélte, ha az országok elfogadják meghatározott számú bevándorló befogadását, akkor minden akadály elhárul az elől is, hogy felső korlát nélküli mechanizmus induljon el Európa-szerte. Az Európai Tanács képviselője ugyanakkor a tárgyaláson elfogadhatatlannak nevezte, hogy hazánk egyfajta különleges státusra tart igényt: a kvótarendszernek nem kívánt a kedvezményezettje lenni (az eredeti tervben Magyarországot is frontországként kezelték volna Olaszországhoz és Görögországhoz hasonlóan), de a döntés nyomán fellépő kötelezettségeinek sem akar eleget tenni. Az Európai Unió bíróságának döntése szerinte azért lesz történelmi jelentőségű, mert segít értelmezni a szolidaritás elvét.

*Trócsányi László* is bízik a kormány sikerében. „Magyarország egy vitát nyitott ezzel. Azonban ez egy jó vita, amit meg kell tudnunk vívni. Ha nem tudjuk, akkor a szuverenitásunk egy részéről mondunk le, a lakosság összetételének meghatározása a tagállam szuverén jogának kell lennie. Komoly jogi érveket felsorakoztató beadványt fogalmaztunk meg, külföldi szakembereket, professzorokat kértünk, hogy véleményezzék. Nagyon erős jogi dokumentum, a bíróságnak nagyon kemény választ kell adnia. Ugyanakkor nem vitatom, hogy a Bizottság részéről nagyon erős a nyomás.” Az uniós vezetők viszont biztosak benne, hogy a magyar érvek nem állnak meg a bíróság előtt. – ezt már *Gyévai Zoltán*, a Bruxinfo főszerkesztője mondta az InfoRádió Brüsszeli hét című műsorának.

„Brüsszelben ez nem is nagyon téma, nem nagyon hallottam még olyan véleményt, ami biztos lenne abban, hogy Magyarország megnyerheti ezt a pert. Ez persze nem jelenti azt, hogy nem lehet olyan jogi érveket felvonultatni a per során, ami megdöntheti a tanácsi döntés alapjait.”

*Lattmann Tamás* nemzetközi jogász, a prágai Nemzetközi Kapcsolatok Intézetének kutatója a Magyar Nemzetnek a következőket „jósolta”: „Nehéz lenne kitalálni, mi lesz a kimenetele az Európai Bíróságon folyamatban lévő kvótapernek, de várhatóan kissé meggyőzőbbek lesznek az Európai Tanács, illetve az európai uniós belügyminiszterek döntése melletti érvek.” Azaz nagyobb az esély arra, hogy végül nem helyezik hatályon kívül a menedékkérők szétosztásáról hozott döntést.

Az ügy tehát nem egyszerű, de kíváncsian várjuk a további fejleményeket.

### **Felhasznált források:**

<http://www.hirado.hu/2017/05/10/megkezdodott-a-kvotaper/>

<http://24.hu/kozelet/2017/05/10/kvotaper-magyarorszag-nem-huzhatja-ki-magat-a-koteleztettek-alol/>

[http://inforadio.hu/belfold/2017/05/10/kezdodik\\_a\\_kvotaper/](http://inforadio.hu/belfold/2017/05/10/kezdodik_a_kvotaper/)

<https://mno.hu/belfold/kvotaper-teritettek-a-lapokat-2398359>

[http://index.hu/kulfold/eurologus/2017/05/10/kvotaper\\_nem\\_hatottak\\_meg\\_az\\_unios\\_birokat\\_a\\_magyar\\_kifogasok/](http://index.hu/kulfold/eurologus/2017/05/10/kvotaper_nem_hatottak_meg_az_unios_birokat_a_magyar_kifogasok/)

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20170510-budapest-8222-ket-vasat-tart-a-tuzben-8221-a-kvotaperben.html>

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20170509-het-tagallam-harom-ellen-a-kvotaperben.html>

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20170302-eljarassal-ijesztget-brusszel-a-menekultkvotamiatt.html>

## **FEKETE FELHŐK TORNYSULNAK AZ UBER FELÉ, ÚGY TŰNIK ELDŐL A SORSUK EURÓPÁBAN\***

*Az Uber számára meglehetősen kellemetlen fordulatot vett a vele szemben folyó eljárás az Európai Unió Bíróságán. Maciej Szpunar, a bíróság főtanácsnoka ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogy a cég tevékenységét a közlekedés területén kifejtett szolgáltatásnak kell tekinteni. Természetesen a főtanácsnok indítványa nem köti az Európai Unió Bíróságát, de ha az eljárás végén is ez az álláspont győzedelmeskedik, akkor az Ubernek is teljesítenie kell a tagállamok által a taxisofőrök számára előírt kötelezettségeket. Veszélybe kerülhet tehát az UBER versenyképessége az Európai Unióban, hiszen eddig azért tudott olcsóbb szolgáltatásokat nyújtani, mert sofőrjeire nézve nem érezte kötelezőnek sem a fix tarifákat, sem a egyenszint, illetve nem teljesítette azokat a kötelezettségeket sem, amelyeket a tagállamok előírnak a taxiszolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak.*

### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

A konkrét pert barcelonai taxisok szakmai szervezete indította a spanyol Uber ellen még 2014-ben. A taxis szervezet többek között a spanyol jog szerint működő Uber Spain társaság elmarasztalását kérte, illetve annak megállapítását, hogy a hatályos szabályozást megsértő és megtévesztő magatartásnak minősülő tevékenységei tisztességtelen versenyselekményeket képeznek, így kérte arra való kötelezését, hogy vessen véget ezen tisztességtelen magatartásának, továbbá azt, hogy e tevékenység folytatásától a jövőre nézve tiltsák el. Ezt követően a spanyol bíróság jogértelmezéssel fordult az EUB-hoz. A kérdést előterjesztő tagállami bíróság megállapításainak megfelelően ugyanis sem az Uber Spain, sem a tulajdonosok, sem a sofőrök nem rendelkeznek a barcelonai városi taxirendelet által előírt jogosítványokkal és engedélyekkel. A kérdést előterjesztő bíróság négy kérdést terjesztett elő előzetes döntéshozatalra, amelyek közül az első kettő az Uber tevékenységének a 2000/31 és a 2006/123 irányelv, valamint az EUMSZ alapján történő minősítésére, míg a másik kettő az adott esetben ebből a minősítésből levonandó következtetésekre vonatkozott.

**Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdésével a spanyol tagállami bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy az Uber tevékenysége a 2000/31**

---

\* Készítette: *Horváth Bettina*, joghallgató, DE ÁJK

**és a 2006/123 irányelvnek, valamint az EUMSZ szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozik-e?**

A főtanácsnok a kérdések megválaszolásához először azt vizsgálta, hogy az Uber tevékenységét olyan egységes egésznek kell-e tekinteni, amely egyrészt az utasok és a sofőrök elektronikus platform segítségével történő összekapcsolásából, másrészt pedig a szorosabban vett szállítás szolgáltatásából áll, vagy pedig e két szolgáltatási elemet két elkülönült szolgáltatásnyújtásnak kell-e tekinteni. Az elemzés során arra a megállapításra jutott, hogy az Uber ellenőrzést gyakorol a városi közlekedési szolgáltatás minden releváns eleme felett: így az ár felett, a sofőrre és a járművekre vonatkozó előzetes követelmények révén a minimális biztonsági feltételek felett is. A közlekedési kínálatot tekintve, a sofőröket arra ösztönzi, hogy a jelentős kereslettel jellemezhető időpontokban és helyszíneken végezzék a szolgáltatás nyújtását. Az értékelési rendszer segítségével a sofőrök magatartását, végül pedig a platformról való kitiltás lehetőségét is a kontrollja alatt tartja. Az Uber tehát ellenőrzése alatt tartja a platformja keretében kínált közlekedési szolgáltatások gazdaságilag releváns tényezőit.

Ez a megállapítás, amelyet Szpunar főtanácsnok tett kizárja, hogy az Ubert a sofőrök és az utasok közötti egyszerű közvetítőnek tekintsük. Éppen ellenkezőleg: az Uber a városi közlekedési szolgáltatások valódi szervezője és üzemeltetője azokban a városokban, ahol jelen van. Bár az igaz, hogy – amint azt az Uber a jelen ügyben előterjesztett észrevételeiben állítja – koncepciója innovatív, ez az innováció a városi közlekedés területére esik. Az utas és a sofőr összekapcsolására irányuló szolgáltatás tehát se nem önálló, se nem elsődleges jellegű a közlekedési szolgáltatáshoz képest. Ebből következően nem minősíthető információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak, így nem tartozik az elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31 EK irányelv hatálya alá, mivel a közlekedési szolgáltatást jellegénél fogva nem elektronikus úton nyújtják. Az Uber tevékenysége ugyanis a 2006/123 irányelvben foglaltak értelmében vett, közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak tekintendő, mely tevékenység egyébként a szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli kivétel körébe tartozik és azt az EUMSZ 90. és azt követő cikkei szabályozzák. A főtanácsnok úgy vélte, hogy az első és a második kérdésre javasolt válaszok fényében, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és negyedik kérdés tárgyatalanná vált, így azok megválaszolásával érdemben nem foglalkozott.

Összegezve tehát a főtanácsnoki indítványt: Az Ubernek az applikáción keresztül nyújtott szolgáltatása nem független gazdaságilag a sofőrök által nyújtott utasszállítási szolgáltatástól. Az Uber tevékenységét tehát olyan egységként kell kezelni, amely magában foglalja mind az utasok sofőrökkel való összekapcsolására irányuló szolgáltatást az okostelefonos szolgáltatás segítségével, mind pedig magát a közlekedési szolgáltatást, amely gazdasági szempontból a fő elemet jelenti. E tevékenység nem választható ketté annak érdekében, hogy a szolgáltatás egyik felét az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások körébe lehessen sorolni. Mindezek eredményeként, a főtanácsnok szerint az Uber tevékenysége a tagállamok joga által szabályozott közlekedés területére sorolható.

**Felhasznált források:**

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190593&pa...>  
<http://www.tozsdeforum.hu/uzlet/kkv/nagyon-rosszul-jarhat-az-uber-81676....>  
<http://24.hu/fn/gazdasag/2017/05/11/eldolt-az-uber-sorsa-az-europai-biro>  
<http://www.portfolio.hu/vallalatok/ujabb-pofont-kapott-az-uber.250227.html>

## FŐTANÁCSNOKI INDÍTVÁNY A MAGYAR FÖLDÜGYHÖZ KAPCSOLÓDÓAN\*

*Az Európai Unió Bírósága a közelmúltban tette közzé Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok SEGRO és Horváth egyesített ügyekre vonatkozó indítványát. Mindkét ügy a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmével indult, háttérükben pedig a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 2013. január 1-gyel hatályba lépett módosítása áll, amelynek értelmében Magyarországon termőföldre szerződéssel haszonélvezeti jog kizárólag közeli hozzátartozók között alapítható, a jelenleg nem közeli hozzátartozók között fennálló haszonélvezeti jogok pedig legkésőbb 2033. január 1-gyel megszűnnek.*

A magyar fórum arra a kérdésre kívánt választ kapni, hogy egy ehhez hasonló tagállami szabályozás ellentétes-e az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 49. cikkével (letelepedés szabadsága), 63. cikkével (tőkemozgás szabadsága), valamint az Alapjogi Charta 17. (tulajdonhoz való jog) és 47. cikkével (hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog). A főtanácsnoki álláspont abból indul ki, hogy a kérelmet előterjesztő bíróság által hivatkozott két piaci szabadság közül – figyelemmel a Bíróság korábbi esetjogára – a jelen ügyben a tőkemozgás szabadsága az, amelynek korlátozását vizsgálni kell. Ennek kapcsán az indítvány arra jut, hogy a kérdéses szabályozás nem csupán korlátozza a tőkemozgás szabadságát, de egyben a tőke eredetén alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést hoz létre azzal, hogy a haszonélvezeti jog magán szerződő felek akarata ellenére történő megszűnése a más tagállamok állampolgárait nagyobb arányban érinti. Ezt az ilyen jog jogosultjának azon lehetősége sem orvosolja, hogy a másik szerződő féltől vagyoni kompenzációt kérhet. A főtanácsnoki indítvány szerint a magyar kormány által igazolásként felhozott indokok – egyrészt, hogy a kérdéses haszonélvezeti jogok megszerzése már eddig is jogellenes volt, mert a magyar devizagazdálkodási szabályozásba ütközött, másrészt, hogy a korlátozást a visszaélések elleni küzdelem indokolja, harmadrészt pedig, hogy a mezőgazdasági földterületek hasznosítása, mint közérdekű cél teszi azt szükségessé – egyike sem alkalmas a kérdéses nemzeti szabályozás igazolására.

A kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti intézkedéseknek a Charta 17. és 47. cikkével való összeegyeztethetőségéről is kérdezte a Bíróságot. E jogok kapcsán a

---

\* Készítette: *Szilágyi Dániel*, PhD hallgató, DE ÁJK

főtanácsnok úgy véli, hogy azok megsértését a Bíróság nem vizsgálhatja az alapszabadságok megsértésétől függetlenül, így az előterjesztett kérdések e vetületére a Bíróságnak nem szükséges külön választ adnia.

**Az indítvány eredeti szövege:**

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1496259288576&uri=CELEX:62016CC0052>

## LEX TAIGETOSZ - MEGOLDÁS EGY RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMÁRA?\*

*112 igen, 56 nem szavazattal fogadta el május 30-án a parlament, Áder János pedig június 9-én írta alá a köznevelési törvény azon módosítását, amely 2018-tól megszünteti annak a lehetőségét, hogy a tanulási nehézséggel küzdő gyerekek bizonyos tantárgyak esetén felmentést kapjanak az osztályzás alól, így akár 2018-tól meg is bukathatóak. Ugyanakkor lehetőséget teremt arra, hogy - megfelelő számú szakember híján - ne csak gyógypedagógusok, hanem szakképesítés nélküli pedagógusok is foglalkozhassanak enyhén értelmi fogyatékos gyermekekkel.*

### **Kiket „hagy sorsukra” a Lex Taigetosz?**

Az elfogadott törvénymódosítás kapcsán nem teljesen tisztázott, hogy milyen tanulási nehézségekkel küzdő gyerekekre vonatkozik: az oktatási jogok biztosa szerint a sajátos nevelési igényű, például diszgráfiás gyerekekre nem vonatkozik a jogszabály. A legtöbben kiemelték, hogy az új jogszabály az írási, olvasási, számolási zavaros (szaknyelven diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás) gyerekekre is vonatkozik, azaz osztályozhassák, mondjuk írásból azt a diákot, akinek megvan az – egyébként fejleszthető – diszgráfia nevű részképességzavara.

Az oktatási jogok biztosa, Aáry-Tamás Lajos szerint ez azonban nincs így, ezekre a gyerekekre nem vonatkozik a törvény. Az oktatási biztos elmondása szerint a jogszabályban említett BTMN kategória nem fedi le a sajátos nevelési igényű (sni) kategóriát. Az előbbi egy nehézség, az utóbbi már ennél több, zavar – magyarázta az ombudsman. A „diszesek” a sajátos nevelési igényű kategóriába tartoznak, és erre nem vonatkozik a törvény.

Csak hogy a különböző "diszes" problémák, legalábbis azok enyhébb formái, mint tanulási nehézségek, ugyanúgy megfelelnek a törvényben szereplő BTMN kategóriának – Gál Judit diszlexia szakértő álláspontja szerint. "Természetesen a diszes gyerekek is beletartozhatnak ebbe a kategóriába. Ha egy gyereknek olvasási nehézségei vannak, az már a diszlexia enyhébb formája lehet" – mondta a szakértő, rámutatva a merev,

---

\* Készítette: Csákó Timea, joghallgató, DE ÁJK

bürokratikus felmérésekkel kapcsolatos aggályokra: ha egy teszten 40 hibaponttól számít a gyerek diszlexiásnak, akkor, ha 38-39 pontot szerzett, már azt lehet mondani, nincs semmi problémája, nem kell neki felmentés?

### A törvénymódosítás indoka

A *Balog Zoltán emberierőforrás-miniszter* által benyújtott törvényjavaslat indoklásában az szerepelt: az értékelés és minősítés alóli felmentés „szinte automatikus alkalmazása immár rendszerszintű problémákat okoz”, a törvényalkotó szerint ezzel sem az iskola, sem a tanuló, sem a szülő oldaláról nincs motiváció a tanulási nehézségek leküzdésére. A törvényjavaslat indoklásában a kormány célként fogalmazta meg, hogy a felmentés helyett a fejlesztésre és a kompenzációra helyezték a hangsúlyt.

A köznevelési törvény módosítása azzal is jár, hogy egyes tantárgyak – így a rajz, a testnevelés, a technika, az ének-zene vagy az etika – esetén gyógypedagógus helyett a szakos tanárok is foglalkozhatnak az enyhe és középsúlyos értelmi fogyatékos diákokkal. Az előterjesztő ezt a módosítást azzal indokolta, hogy az intézményfenntartó a „gyógypedagógus-kényszer” feloldását kérte, vélhetően szakemberhiány miatt.

Az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* (Emmi) is reagált a Taigetosz-törvényre közölte az MTI-vel, hogy az iskoláknak ezentúl is kötelező fejleszteniük a tanulási nehézségekkel küzdő gyerekeket. A vitákra reagálva kiemelte, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel (BTM) küzdő gyermekeket érintő törvénymódosítás célja, hogy sokkal több fejlesztésben és segítségben részesüljenek, ne a magára hagyás, a lemondás és a tantárgyi felmentés legyen esetükben a kizárólagos eszköz. A közleményben kitértek arra is, hogy a jogszabálmódosítás szakmai kezdeményezésre született.<sup>1</sup>

A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók ahogy eddig, a továbbiakban is számos kedvezményt élveznek. Például számukra a középiskolai felvételi írásbeli feladatainak megválaszolásához rendelkezésre álló időt legfeljebb harminc perccel meg kell növelni, lehetővé kell tenni, hogy az iskolai tanulmányok során alkalmazott segédeszközt használjanak, az írásbeli helyett szóbeli vizsgát tehetnek, vagy a szóbeli vizsgát írásban tehetik le. A szóbeli vizsga esetén a vizsgázó számára a harminc perc gondolkodási időt legfeljebb tíz perccel meg kell növelni.

A törvénymódosítással elérni tervezett változtatás annyi, hogy az egyes tantárgyak, tantárgyrészek alóli felmentés helyett az iskolaköteles a tanuló fejlesztéséről gondoskodni a szakértői bizottság véleményében foglaltak alapján.

Kitértek arra is, változatlanul megmarad az a kötelezettség is, hogy a felmentéstől függetlenül az intézménynek gondoskodnia kell arról, hogy a szakértői bizottság véleményében foglaltak alapján a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulót fejlesztőpedagógus fejlessze, sőt, a törvény megerősítette ezt a

---

<sup>1</sup> A törvénymódosítást kezdeményező munkacsoport tagjai: a Magyar Gyógypedagógusok Egyesülete, a Magyar Logopédusok Szakmai Szövetsége, a Magyar Fonetikai, Foniátriai és Logopédiai Szövetség, a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat, az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, az EGYMI Egyesület, az ELTE Gyakorló Országos Pedagógiai Szakszolgálat és több megyei szakszolgálat képviselői.

kötelezettséget. Ehhez 2013-2016 között 1300-al növelték a fejlesztőpedagógusok számát az iskolákban, továbbá az idén 800, jövőre pedig további 400 álláshely létesítésére biztosít forrást a kormány a szakszolgálatoknál. A közleményben jelezték azt is, hogy a módosítás szakmai tapasztalatait és hatását az Emmi a szakmai munkacsoport tagjai és a Köznevelési Kerekasztal követni és értékelni fogják.

A törvénymódosítás kapcsán sokan *Áder Jánost* is megkeresték, ő a következőket nyilatkozta: a jogszabály kihirdetése előtt a módosításokról konzultált az oktatási jogok biztosával, aki arról biztosította, hogy a módosítás nem támasztja alá a törvénnyel szemben megfogalmazott kritikákat és aggodalmakat. A köztársasági elnök szerint a jogszabály-módosítás irányával és tartalmával számos rangos szakmai szervezet is egyetért. Köztársasági elnökként különösen fontosnak tartja a felnövekvő nemzedékek érdekeinek képviseletét és jogainak érvényesítését, ezért a törvény kihirdetése előtt a lehető legkörültekintőbben vizsgálta azt a kérdést, hogy az új szabályozásnak van-e bármilyen hátrányos hatása az érintett gyermekekre.

### **A mérleg másik serpenyőjében: a Lex Taigetosz kritikái**

A *Pedagógusok Szakszervezetének* (PSZ) elnöke, Galló Istvánné nyilatkozata szerint elfogadhatatlannak tartják, és tiltakoznak a módosítás ellen. Veszélyesnek és a tanári szakma lenézésének tartja azt is, hogy a törvény értelmében pedagógus végzettség nélküli oktatók is taníthatnak majd iskolákban – a kormány így orvosolná a pedagógushiányt.

A *Pedagógusok Sztrájkbizottsága* (melynek a PSZ is tagja) épp kedden, a törvénymódosítás elfogadása után tárgyalt Maruzsa Zoltán köznevelési helyettes államtitkárral. "Inkább csak beszélgetés volt. A törvényt elfogadták, az egyeztetés okafogyottá vált" – fogalmazott Galló Istvánné, aki szerint a helyettes államtitkár nem kommentálta érdemben a felmerült aggályokat. Maruzsa szerint egyébként is minden rendben. Az ATV szerdai híradójában úgy nyilatkozott, például a diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás tanulók továbbra is kaphatnak felmentést, a törvénymódosítás "csak" a beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézségekkel (BTMN) küzdő gyerekeket érinti. *Gál Judit, diszlexia szakértő* rendkívül embertelennek és igazságtalannak gondolja a kormány érvelését, mely szerint a felmentés megvonása "motiváló" lesz a BTMN-es gyerekek, szüleik és tanáraik számára, hogy leküzdjék a tanulási nehézségeket. Hiszen most már meg is buktathatják ezeket a diákokat. "Aki ilyet állít, annak fogalma sincs arról, felmentéssel együtt is mennyit kell küzdeniük ezeknek a gyerekeknek és szüleiknek azért, hogy a gyerek helytálljon. Hogy lehet olyat mondani, hogy majd ettől lesznek motiváltabbak?" – fogalmazott a szakértő.

A *Tanítanék Mozgalom* felhívta a figyelmet arra, hogy a fejlesztés sok helyen már most is elérhetetlen a gyógypedagógusok hiánya miatt. A civil szakmai mozgalom szerint az a kormányzati érv sem állja meg a helyét, hogy sokan visszaélnék a felmentésekkel – ezt semmilyen felmérés nem erősíti meg, a kormány híresztelésekre alapozva alkot törvényt. "Az emberek keresztyén szolgája szerint a felmentések megvonása majd motivál a jobb tanulásra. Mintha a vak jobban látna, ha egy kicsit megerőlteti magát" – mutattak rá a helyzet abszurditására, embertelenségére.

Az *LMP* a köznevelési törvény módosításának hatályon kívül helyezését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Szél Bernadett, az LMP társelnök-frakcióvezetője elmondta, a

"Lex Taigetosz" néven elhíresült törvénymódosítás megsemmisítését kérő beadványukat az MSZP, a Jobbik és hét független képviselő is támogatta, így több mint ötvenen írták alá. Az LMP több helyen is alkotmányellenesnek találta a módosítást, ezeket tételesen felsorolták a beadványukban. Az ellenzéki képviselő úgy fogalmazott, az osztályozás használata az érintett gyerekek esetében nagyon súlyos következményekkel járna, "egész életüket megnehezítené és megnyomorítaná". Az egyes gyermekek alapvető jogait sértő változtatásról a kormány egyáltalán nem egyeztetett az érintettekkel, és nem is vizsgálta annak várható hatásait. Törley Katalin, a Tanítanék mozgalom képviselője azt mondta, a több tízezer gyereket érintő törvény "botrányos és elfogadhatatlan", a törvény hatályon kívül helyezése pedig nem pártpolitikai, hanem szakmai és emberi jogi kérdés.

A Magyar Logopédusok Szakmai Szövetsége (MLSZSZ) és az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karon működő Logopédiai Szakcsoport közleményéből kiderült, hogy ők korábban egyeztettek a törvényt előkészítő munkacsoporttal, de a kormányoldal nem hallgatta meg őket. A törvényt nem tartják alapvetően rossznak, inkább a megvalósításához szükséges intézményrendszert hiányolják. A korábbi rendszer, amiben a különböző tanulási nehézségekkel küzdő gyerekeket egyszerűen felmentették bizonyos tantárgyakból, hibás, mert ez a gyerekek támogatásának feladásával egyenlő. A gyerekeket értékelni kell, és a jó jegyek megszerzését ösztönözni kell, de ehhez speciális, személyre szabott, felzárkóztató oktatási módszereket kell biztosítani számukra. Nem az a cél, hogy a gyerek ne kapjon jegyet matematikából, hanem az, hogy tudjon számolni.

A legfontosabb stratégiai lépések, amit a kormánytól várnának az

- a tanulási nehézségek kialakulásának megelőzését segítő oktatás,
- a szakemberhiány megszüntetése,
- a már dolgozó tanároknak szóló továbbképzések indítása,
- valamint a tanulási nehézségek diagnosztikai rendszerének fejlesztése, hogy minden gyermek időben megkaphassa a szükséges segítséget.

**Gyarmathy Éva** gyermekpszichológus szerint semmilyen szakmai megalapozottsága nincsen, semmilyen előnnyel nem jár a módosítás. A gyermekpszichológus szerint járhatatlan a törvénymódosítás, ezek a gyerekek sok kudarccal küzdenek majd. Szerinte el lehetne törölni, hogy beilleszkedési vagy tanulási zavar, de ehhez az érintett gyerekeknek speciális oktatásra lenne szüksége. A gyermekpszichológus szerint betenni őket az egytanításba, "mint annak idén a 20. századi menetelős korszakban", képtelenség. Kijelentette: "nevetséges, amikor azt mondjuk, hogy egy felzárkóztató évet csinálunk, mert akkor majd szép, egyengyerekeket kapunk, nem, ez nem fog menni". Úgy gondolja, hogy mivel minden gyermek más, ezért személyre szabott oktatásra van szükségük az egyéni igények alapján. Vannak, akik több hazai "alternatív megoldás" közül is választhatnak, viszont van, ahol a szülő sehová sem tudja vinni a gyermekét. „Ők közmunkát sem tudnak majd végezni, olyan szinten leamortizálódik majd a gondolkodásuk” – tette hozzá.

Ahogy láthatjuk, igen erős érvek és ellenérvek csapnak össze a Lex Taigetosz körüli vitában, melynek végére az Alkotmánybíróság tehet majd pontot.

**Felhasznált források:**

<http://nepszava.hu/cikk/1130878-csendben-elfogadtak-a-taigetosz-torvenyt>  
<https://444.hu/2017/06/09/ader-janos-rabolintott-a-lex-taigetoszra>  
<http://24.hu/belfold/2017/06/01/az-oktatasi-jogok-biztosa-szerint-a-diszesekre-nem-vonatkozik-a-taigetosz-torveny/>  
[http://eduline.hu/kozoktatas/2017/6/2/Aary\\_oktatasi\\_ombudsman\\_diszlexia\\_Z0R94K](http://eduline.hu/kozoktatas/2017/6/2/Aary_oktatasi_ombudsman_diszlexia_Z0R94K)  
<http://24.hu/belfold/2017/06/01/taigetosz-torveny-szorongobba-valnak-a-jegyek-miatt-rettego-gyerekek/>  
<http://nepszava.hu/cikk/1130993-lex-taigetosz-embertelen-elfogadhatatlan>  
[http://eduline.hu/kozoktatas/2017/6/13/Alkotmanybirosag\\_elott\\_a\\_lex\\_Taigetosz\\_Z4X\\_CMX](http://eduline.hu/kozoktatas/2017/6/13/Alkotmanybirosag_elott_a_lex_Taigetosz_Z4X_CMX)  
[http://inforadio.hu/belfold/2017/06/12/taigetosz-torveny\\_alkotmanybirosaghoz\\_fordul\\_az\\_lmp/](http://inforadio.hu/belfold/2017/06/12/taigetosz-torveny_alkotmanybirosaghoz_fordul_az_lmp/)  
[http://index.hu/belfold/2017/06/11/ket\\_hettel\\_a\\_taigetosz-torveny\\_elfogadasa\\_után\\_megszolaltak\\_a\\_logopedusok/](http://index.hu/belfold/2017/06/11/ket_hettel_a_taigetosz-torveny_elfogadasa_után_megszolaltak_a_logopedusok/)  
<http://24.hu/belfold/2017/06/06/taigetosz-torveny-kozmunkasnak-sem-lesznek-jok-az-elkallodott-gyerekek/>

---

## SZERZŐINK FIGYELMÉBE

---

A Közjavak folyamatosan várja a maximum 10.000 karakter terjedelmű, a folyóirat profiljába illeszkedő tanulmányokat. A kéziratok megküldése előtt javasoljuk a formai követelményekre vonatkozó szabályok áttanulmányozását. A megjelentetni kívánt tanulmányokat a szerkesztőbizottság részére az alábbi e-mail címre kérjük megküldeni: [bartha.ildiko@law.unideb.hu](mailto:bartha.ildiko@law.unideb.hu)

### **Formai követelmények:**

A tanulmányokat a Times New Roman betűtípusban, 12-es betűmérettel, 1,5 sortávolsággal, sorkizártan kérjük elkészíteni.

### **Hivatkozási rendszerre vonatkozó követelmények:**

A szerkesztőbizottság kéri a szerzőket, hogy amennyiben lehetőség van rá, a tanulmányokat egyfelől a hagyományos szövegeközi lábjegyzettel ellátott formátumban, valamint az elektronikus megjelentetést elősegítő sorközi hivatkozásokat tartalmazó változatban is szíveskedjenek elkészíteni. Utóbbi esetében az alábbi formátumot javasoljuk:

1. Amennyiben a forrás nyilvános weboldalon is teljes terjedelemben elérhető (pl. egy hatályos törvényszöveg), akkor a wordbe ágyazott hiperhivatkozással (a hiperlinket a szövegben a forrásra egyértelműen utaló szóhoz vagy szókapcsolathoz rendeljük hozzá).

*Példa:*

"Az információs szabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat (Infotv. 3. § 5.) megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba."

Amennyiben tudományos irodalmi forrást hivatkozunk meg ezzel a módszerrel, a hiperlink alatt csak olyan elérhetőséget adjunk meg, amely a közlemény bibliográfiai adatait is teljeskörűen tartalmazza és a szerzői jogi követelményeknek megfelelően lett közzétéve. Amennyiben ez nem lehetséges, a 2. pontban ismertetett hivatkozási formát alkalmazzuk.

2. Ha nem érhető el (vagy nem teljes terjedelemben) a forrás nyilvános weboldalon, a forrást a megfelelő szövegrész után szögletes zárójelben jelöljük meg, az alábbi formai szabályok szerint hivatkozva:

Könyveknél:

[Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex]

Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:

[Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther, Richard Mughan, Anthony (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 85–121.]

Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

[Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. In: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 16., No. 2. April, pp. 203–222.]

Hetilapokban/napilapokban megjelent, szerző nélküli írások hivatkozása:

[Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In: *Szabadhadjú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5. old.]

Mindegyik fenti esetben az alábbiak szerint kérjük a pontos oldalszám megjelölését, amennyiben szükségessé válik: magyar szakirodalomnál „34–54. old.” és angol szakirodalomnál „pp. 34–54.”

Kérjük, hogy a szerzők a tervezett tanulmány részét képező képeket, ábrákat vagy táblázatokat is külön dokumentumban is küldjék el (ábrák és táblázatok esetében olyan formátumban, amelyben lehetséges ezek szerkesztése - diagramoknál excelben).

© 2017 MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható.

Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.