

Közjavak

A kormányzat kihívásai a mai piacgazdaságban

II. évfolyam

4. szám

2016. október-december



Az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport tudományos folyóirata

A SZÁM TARTALMA

Állam és mások

Szilágyi Emese: Kormánykampány – Avagy megszólalhatnak-e az államhatalom szervei népszavazási kampány során?

Lovas Dóra: Menedékkérők jogi helyzete az EU-ban és tagállamaiban – Mi a tétje a népszavazásnak?

Szilágyi Emese: A közhatalmi szervek politikai véleménye

Lovas Dóra: Népszabadság likvidálásának vitatott kérdései. A szabad média felszámolásához vezető út?

Kanyuk Petra Ágnes: „Egyet előre és kettőt hátra”? – az iskolaszövetkezeti diákmunka szabályozásának változó ritmusa

Fórum

Gyüre Annamária: Környezeti kihívások és önkormányzati válaszok. Gondolatok egy környezetvédelmi jogi konferencia kapcsán

Hírösszefoglalók

IMPRESSZUM

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Bartha Ildikó

SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Bartha Ildikó (szerkesztő)
Bordás Péter (hír- és felületszerkesztő)
Horváth M. Tamás (a Szerkesztőbizottság elnöke)

KIADJA:

MTA-DE Közzolgálatási 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

© 2016 MTA-DE Közzolgálatási 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

- Kormánykampány – Avagy megszólalhatnak-e az államhatalom szervei népszavazási kampány során?* 3
- Menedékkérők jogi helyzete az EU-ban és tagállamaiban – Mi a tétje a népszavazásnak* 7
- A közhatalmi szervek politikai véleménye* 10
- Népszabadság likvidálásának vitatott kérdései Szabad média felszámolásához vezető út?* 15
- „Egyet előre és kettőt hátra”? – az iskolaszövetkezeti diákmunka szabályozásának változó ritmusa* 18

FÓRUM

- Környezeti kihívások és önkormányzati válaszok Gondolatok egy környezetvédelmi jogi konferencia kapcsán* 23

HÍRÖSSZEFOGLALÓK

- Áttekintő adatok a népszavazás kapcsán* 27
- Adó- és járulékcsökkentés, béremelés. Ki jár jól és kinek fáj(hat)?* 29
- Szerzőink figyelmébe* 32

KORMÁNYKAMPÁNY – AVAGY MEGSZÓLALHATNAK-E AZ ÁLLAMHATALOM SZERVEI NÉPSZAVAZÁSI KAMPÁNY SORÁN?*

Szilágyi Emese¹

A közelmúltban a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) és a Kúria elé került a kérdés, hogy folytathatnak-e az állami szervek politikai motiváción alapuló propaganda-tevékenységet népszavazási kampány során, vagy semlegesnek kell maradniuk az álláspontok tekintetében. A probléma a jelenleg zajló, menekültkvótáról szóló népszavazás kontextusában merült fel, de segíti az érvek tisztázását, ha egy lépéssel távolabbról szemlélődünk. A kérdés ugyanis nem csupán az, hogy használhat-e a kormányzat gyalázkodó üzeneteket a menekültek ellen a jelen kampány során, hanem hogy adható-e olyan következetes elvi válasz, amely általános érvénnyel válaszolja meg, hogy milyen álláspontot kellene elfoglalnia az állam szerveinek egy népszavazási eljárás során.

Az NVB és a Kúria érvelése

Az NVB döntésében (NVB 53/2016. sz. határozat) két fő érvre támaszkodott. Egyrészt, a döntésben hangsúlyosan jelenik meg, hogy a konkrét esetben a kormány a népszavazás kezdeményezője és szervezője. A testület párhuzamot vont a választási és a népszavazási eljárás között. Kifejtette, hogy míg az előbbiben a kormány közhatalmat megtestesítő szerv – s ebből adódóan nem jogosult kampányt folytatni – addig az utóbbi esetben a kormány az eljárás kezdeményezőjeként annak egyik szereplője. A kezdeményezőtől pedig nem várható el, hogy objektív szemlélő legyen. Egy ilyen elvárás ugyanis indokolatlanul nagy különbséget tenne a választópolgári kezdeményezés szervezője, és a kormány, mint kezdeményező között.

A másik hangsúlyos érv a politikai szólásszabadságra fókuszál: a véleményszabadság minél teljesebb érvényesülése elengedhetetlen fontosságú a politikai közösség demokratikus működése szempontjából. A döntés szerint a kormány véleményszabadságának korlátozása hátrányosan érintené a választópolgárok tájékozódáshoz való jogát, ugyanis épp a kezdeményezőnek tiltaná meg álláspontja kifejtését. A NVB felhívta a Kúria és az Alkotmánybíróság választási kampányidőszakkal összefüggésben kifejtett elvi megállapításait is, amelynek kapcsán úgy fogalmazott: „a népszavazási eljárásban a népszavazási eljárás kezdeményezője ugyanazért küzd és verseng, mint a választási eljárásban a jelölt, azaz a választópolgárok meggyőzéséért, akaratuk befolyásolásáért, az irányába megnyilvánuló meggyőződésének kialakításáért, támogatásáért.” Felidézte az Alkotmánybíróság több döntését, így azt az állásfoglalást is, amely szerint „az egymással versengő jelöltek igekeznek előnyt szerezni, s ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak.” A Bizottság konklúziója szerint a kormány közlései tehát a közügyek szabad vitatásának fogalmi körébe tartoznak, politikai

* DOI 10.21867/KjK/2016.4.1.

¹Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

véleménynyilvánításnak tekinthetők, amelynek célja a választópolgárok informálása. Azzal összefüggésben, hogy ezek a közlések elfogultak, a Bizottság kifejtette, hogy a kampány szereplői jogosultak saját álláspontjukat, véleményüket tükröző kifejezések használatára. A testület rámutatott arra is, hogy a kormány mellett mindazoknak, akik nyíltan vállalnak politikai szerepet, közülük is kiemelkedően a politikai pártoknak „minden lehetőségük adott arra”, hogy az általuk alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

A Kúria Knk.I.37.723/2016/3. számú végzésében helybenhagyta az NVB határozatát. A bírók is abból indultak ki, hogy a kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárás során a szervezőkkel azonos státuszban jár el. A Kúria felhívta a figyelmet arra, hogy a népszavazási kampányok tekintetében a választási eljárás szabályai és a népszavazási törvény nem tartalmaznak eltérő rendelkezéseket, ezért az elvárt magatartások a két eljárás során törvényi alapon nem különböztethetők meg. A Kúria joghézagként róta fel, hogy a kormány közjogi minőségében jelenik meg a választók előtt, azonban a hatályos szabályozás a kormány és más magánszemély szervezők között e téren meglévő különbségre nincsen figyelemmel. Rámutatott arra is, hogy mivel a közügyekre vonatkozó vélemények kiemelt alkotmányos védelmet élveznek, a kormány hirdetéseinek igazságtartalma – így az a kérdés, hogy azok valós vagy félrevezető állításokat tartalmaznak-e – nem vizsgálható. A választókat kizárólag az ellentétes véleményt képviselők ellentétes állításai „védhetik meg.” A bírók rámutattak, hogy a közügyeket vitató vélemények minősítésére a Kúriának nincsenek eszközei.

A bírák azonban azt is kifejtették, hogy az NVB tévedett, amikor úgy érvelt, hogy a „Kormány a közzétett plakátokkal közvetlenül a választópolgárokat szólítja meg, hogy azok tartalmával informálja őket, hogy döntésüket elősegítse.” A Kúria állásfoglalása szerint a kormány által folytatott kampány részeként elhangzó kijelentések legfeljebb orientálnak, de nem informálnak. Mindezzel együtt azonban a legfelső bírói testület konkrét törvénytörés hiányában az NVB döntését helybenhagyta.

A kampányidőszak: speciális

A politikai kampányok időszaka számos speciális tulajdonsága okán megkülönböztethető a politikai működés rendes üzemétől. Ilyenkor a véleményszabadságnak a választópolgárok tájékozódását, a megalapozott döntéshozatalt elősegítő szerepe még hangsúlyosabbá válik. Mindemellett a választási kampányok időtartalma lehatárolt, relatíve rövid, a voksolást követően pedig a teljes politikai közösségre nézve kötelező döntés fog születni. A politikai működés rendes időszaka alatt van arra lehetőség, hogy a sokként ható politikai hírek által keltett hangulati hullámok kiegyenlítődjenek; egy nagy hatású közléssel szemben a vélemények nyüzsgő piacon idővel az ellentétes, esetleg halkabban elhangzó érvek is hallhatóvá váljanak, és a társadalom tagjai elegendő idővel rendelkezzenek mindezek mérlegelésére. Ezzel szemben a rövid és zárt kampányidőszakban a nagyerejű politikai hírek, közlések hatása „végzetes”, ügödöntő lehet. Mire a kedélyek lecsillapodnak és más álláspontok is megfontolhatóvá válnak, addigra a szavazás lezárul, a közösség politikai döntése megszületik. Tehát a politikai kampányhadjáratok időszakában a

korrekciós folyamatoknak szűk tér jut. Megállapítható, hogy a rövid kampányidőszakban a véges médiapiac a hangosabb megszólalónak, vagyis az erőfölénnyel bíró szereplőnek lehetősége van a rivális, kisebb erejű üzenetek kiszorítására (Miklósi, 2010). A közhatalommal bíró intézmények hatása a közvélemény alakulására ebből a szempontból különösen aggályos.

Az államhatalom szerveinek ugyanis számos olyan eszköz áll rendelkezésére üzenetei célba juttatására, amellyel más szereplők a médiapiacra nem rendelkeznek. Ilyen lehet a közszolgálati médiára kifejtett befolyás, illetve az, ha a hirdetéseit megrendelésével manipulálni képes a médiapiacot. A hazai médiapiacra a kormányzat kétség kívül erőfölényes helyzetben van. Érdemes figyelembe venni emellett, hogy a közhatalom üzenetei kétszeresen is elérik a választókat: egyrészt a politikai vélemény elhangzik kormányzati üzenetként, másrészt a kampányba bekapcsolódva a kormánypártok is elismélik azt. Ezzel egyértelművé válik az erőfölény, az eltérő álláspontokat képviselők behozhatatlan hátrányba kerülnek. Megkérdőjelezhető tehát az érvelés, amely szerint a közélet többi szereplőjének minden lehetősége megvan arra, hogy az alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

A kezdeményezők: a kormány és a többiek

Érdemes külön is megvizsgálni azt az érvet, amely szerint nem tehető különbség a kormány mint kezdeményező, és a civil kezdeményezők között. Az értelmezéshez figyelembe kell venni a népszavazás természetét, amelyből az következik, hogy lényeges a különbség aszerint, hogy a népszavazásra állampolgári akaratból vagy a kormány kezdeményezésére kerül sor. Népszavazás esetében a közhatalmi döntés meghozatalának joga egy olyan konkrét kérdésben, amelyben a kormány egyszer már felhatalmazást kapott a döntésre, visszaszáll a népre. A népszavazásnak egyfajta kisebbségvédelmi funkciót is szokás tulajdonítani: két általános választás között, amennyiben a társadalom tekintélyes része nem ért egyet a kormány döntéseivel, a megfelelő eljárási szabályokat betartva, bizonyos konkrét kérdésben visszaveheti a döntés jogát. Ez történik állampolgári kezdeményezések esetén. A mostani népszavazás azonban nem ilyen. A kezdeményező a kormány, amely ezzel visszaadja a döntési jogot a választópolgárok közösségének egy konkrét kérdésben. Ezt azért teszi, mert meg kíván bizonyosodni arról, hogy az általa egyébként helyesnek vélt döntés valóban találkozik a népakarral. Ebben az esetben nem lehet érdeke a kormánynak a politikai kampány egyoldalú befolyásolása, hanem a társadalomban tőle függetlenül létező álláspontokra kíváncsi. Ha ez így van, a megalapozott döntéshez szükséges tényszerű információkat rendelkezésre kell bocsátania, azonban szubjektív kampánytevékenysége ugyanazokból az okokból, mint az általános választások során, elfogadhatatlan.

Mit közölhet mégis a kormány?

A közhatalmi szervek kampányidőszakban való véleménynyilvánítása kapcsán alapvetően két elvárás fogalmazható meg. Az egyik, hogy azzal ténylegesen járuljon hozzá az állampolgárok megalapozott döntéshozatalához, ez pedig objektív tényközlést jelent. Ez az elvárás egyébként az Alaptörvény azon passzusából is levezethető, amely

szerint „Magyarország ... biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” Vagyis a demokratikus közvélemény feltételeinek garantálására vonatkozó állami kötelezettségéből. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta:² „demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre”.

A másik elvárás az állam megszólalásaival kapcsolatosan az, hogy a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tudjon azokkal. Fontos azonban leszögezni, hogy ez az elvárás nem semlegességi követelmény. A semlegesség az állásfoglalás hiányát jelenti. Ilyen követelmény a véleményszabadság kontextusában nem fogalmazódik meg az állammal szemben. Vítás esetekben az állam szabadon állást foglalhat az alkotmányban is rögzített elvek és értékek mellett, hiszen a jogállami, demokratikus berendezkedés alkotmányos elismerése már önmagában is állásfoglalás. Vagyis a demokratikus szabadság és egyenlőség elvei és a jogállami alapértékek melletti kiállás az állam szervei részéről soha nem kifogásolható.

Még egy fontos megjegyzés: az állami szervek megszólalásai nem egyenlők a közhivatalú betöltők bármilyen megszólalásával. Különbséget lehet és kell is tenni közöttük, amikor a köztársaság elnöke, illetve a horgász szólal meg, amikor a miniszterelnök ebbéli minőségében, vagy egy párt elnökeként beszél. Viszont egészen bizonyos, hogy a Miniszterelnökség vagy a Nemzeti Konzultációs Központ által kiadott sajtóközlemények az állam megszólalásainak tekintendők.

Az tehát, ha a kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárás során a tájékoztatási feladaton túlmenően kifejezett kampánytevékenységet folytat, nem védhető a véleményszabadság instrumentális igazolásával. Az ilyen eljárás valójában a korteshadjárát során turbulenssé váló politikai közeget kihasználva egy visszavonhatatlan és kötelező erejű közhatalmi döntéshez vezet, egyúttal elnehezíti az eltérő álláspontok érdemi megfontolásának lehetőségét egy nyugodtabb és kevésbé fűtött politikai környezetben.

Jegyzetek

Miklósi Zoltán (2010): Demokrácia, szólásszabadság, kampány. In: *A személyiség burkai: írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére*. Budapest: Eötvös Károly Intézet, 198–203. o.

² 37/1992. (VI. 10.) AB határozat

MENEDÉKKÉRŐK JOGI HELYZETE AZ EU-BAN ÉS TAGÁLLAMAIBAN – MI A TÉTJE A NÉPSZAVAZÁSNAK*

Lovas Dóra¹

Szilágyi Emese tanulmánya a menekültkvótáról szóló október 2-i népszavazás kontextusában azt a kérdést vizsgálta, hogy folytathatnak-e az állami szervek politikai motiváción alapuló propaganda tevékenységet. Az alábbi írásban a kormányzati kampány tárgyát képező népszavazási kérdés jogi dilemmáit és politikai környezetét járjuk körbe, a tagállami és az uniós kormányzási szint viszonyát előtérbe helyezve.

A köztársasági elnök által 2016. október 2-ára kitűzött népszavazáson, mindenki az alábbi kérdés kapcsán mondhatja el véleményét:

„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

Ez a kérdés, különösebb vizsgálódás nélkül is számos dilemmát vett fel, így:

- Nem egyértelmű a kérdés, a Nemzeti Választási Bizottság mégis megfelelőnek ítélte.
- Miért kellene kikérnie az Európai Uniónak az országgyűlés hozzájárulását?
- Miért használják a „betelepítés” szót, amikor dogmatikailag nem helyes?
- A népszavazás érvényessége és eredményessége esetén milyen következményekkel számolhatunk? (Az Európai Unióra egy tagállamban tartott népszavazás nem ró semmiféle kötelezettséget.)

A népszavazási kérdés alapját az Európai Unió Tanácsának az uniós tagállamok által két 2015. második felében elfogadott (és azóta módosított) határozata adja. Ezen határozatok alapján a tagállamok 2017 szeptemberéig 160 ezer menedékkérő menedékkérelmének (kvóta szerinti) elbírálását lennének kötelesek főként Olaszországtól és Görögországtól *átvenni* (nem pedig betelepíteni).

Mi értelme van a kvótának? Főszabály szerint, annak az országnak kellene elbírálnia a menedékkérelmet, ahol a kérelmező először belép az integráció területére. *Igazságos?* Mennyi esélye van annak, hogy Finnország és Görögország területén ugyanannyi kérelmet nyújtanak be? A kvótára vonatkozó döntés meghozatalakor az Unió fő szempontja az integráció határánál fekvő tagállamok tehermentesítése volt. Azonban az Európai Unió ezen elkésett és tagállamok által politikailag nem támogatott megoldása sem kikezdetlen, hiszen 160 ezer menekült áthelyezéséről döntöttek, holott az Európába érkezettek száma majdnem eléri a másfél milliót.

Magyarországnak 1294 ember menedékkérelmét kellene elbírálnia, amiért az Európai Unió menedékkérőként hatezer eurót fizetne. Az ország hatóságai menekültügyi eljárás során saját maguk dönthetik el, hogy a kérvényező jogosult-e

* DOI 10.21867/KJK/2016.4.2.

¹ *Lovas Dóra*, PhD hallgató, DE-ÁJK

bármilyen oltalomra. Ha az adott tagállam által elvégzett vizsgálat kedvező eredménnyel zárul, menekült- vagy egyéb oltalmazotti státuszt, illetve tartózkodási engedélyt kaphatnak az adott országban, ellenkező esetben nem érvényesül a visszaküldés tilalmának elve és nem kötelező a befogadás.

Áttekintő táblázat:

Időpont	Esemény
2015. szeptember 19.	A tagállamok önkéntesen átvállalják 40 ezer menedékkérő ügyének elbírálását Görögországtól és Olaszországtól
2015. szeptember 22.	Kibővítés 120 ezer főre (magyar kormány nemmel szavaz)
2015. november	A magyar országgyűlés elfogadott egy határozatot (55/2015. (XI. 6.) OGY határozat), mely a tanácsi döntést jogsértőnek, valamint a szubszidiaritás elvébe ütközőnek nyilvánította.
2015. december	Magyarország (és Szlovákia) az Európai Unió Bíróságán megtámadja a 120 ezres áthelyezésről szóló döntést. (<i>Magyarország kontra Tanács, C-647/15. sz. ügy; Szlovákia kontra Tanács, C-643/15. sz. ügy</i>)
2016. május	Az Európai Bizottság állandó áthelyezési rendszerre tesz javaslatot, abban az esetben, ha egyszerre nagyon sok menedékkérelmet adnak le az EU-ban
2016. október 02.	Népszavazás Magyarországon

Forrás: saját szerkesztés

A 2015 óta fokozottan zajló „népvándorlás” megállítására, illetve mérséklésére még nem született megfelelő megoldás. A tagállamok szeretnék saját érdekeiket előtérbe helyezni és saját módszereiket alkalmazni a probléma megoldása során, míg az Európai Unió egyre elkeseredettebb megoldásokat kreál. A kvótarendszer, illetve Törökországban kiépítés alatt álló diktatúra támogatása nem megoldás, de ugyanúgy nem vezet tartós eredményre a határt lezáró kerítés építése vagy a katonaság bevetése sem. Azonban az, hogy hogyan tudjuk megoldani a „menekültkérdést”, az a jövő titka. A 2015-2016-os évben számos tudományterületen szervezett konferencia, illetve előadás választotta fő témájául a menedékkérők (emberi) jogi, gazdasági helyzetét, az Európai Unió és a tagállamok menekültekkel kapcsolatos politikáját, valamint a menekült kérdés kezelésének tagállamok gazdaságára gyakorolt hatását.

Így említhető meg példaként a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének 2016. szeptember 28-án rendezett ülése, amelynek központi témája a menedékkérők jogi helyzete és az európai integráció menekültpolitikai hatásköre volt. Az ülés vendége és főelőadója Köves Nóra, az Eötvös Károly Intézet munkatársa, emberi jogi szakértő volt. A rendezvényen részt vett a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának több oktatója is, így dr. Balogh Éva, dr. Bartha Ildikó, dr. Kovács Ágnes, dr. Varju Márton, illetve dr. Zsugyó Virág az ülés moderátora és levezető elnöke, valamint a DE-ÁJK hallgatói, doktoranduszai (köztük a Közjavak.hu blog több munkatársa) is.

Az előadás a 2015. év elejétől kezdve vette végig a népszavazást megelőző eseményeket, amikor is nagy tömegek indultak meg Európa felé, feszültséget előidézve egyes európai uniós tagállamokban (és tagállamok között). Szó volt nemcsak emberi jogi kérdésekről, hanem a tagállamok és az Unió menekültekkel kapcsolatos politikájáról is. Külön kiemelését kapott Törökország, mint az európai országok menekültekkel szembeni ellenszenvéből leginkább "profitáló" állam, illetve ezzel kapcsolatban az Erdoğan által kiépítés alatt álló diktatúráról (*lásd: A kormányzás kihívásai Törökországban - egy régóta fennálló feszültség kibontakozása*). Az előadás további fő kérdése volt, hogy *miről is szavazunk 2016. október 02-án*, (azaz a már elfogadott uniós jogi normára vagy az Unió jövőbeni hatáskör-gyakorlására vonatkozik a népszavazási kérdés), illetve milyen közjogi következményei lehetnek egy eredményes² népszavazásnak.

Az ülésen tehát e kérdéseket elemezték a résztvevők, közösen keresve a lehetséges válasz-alternatívákat. A rendezvény iránti érdeklődés és a kialakult érdemi diskurzus is igazolja, hogy a közjogi tudományok fórumainak igen fontos szerepe van – nem csupán a jogtudomány számára érdekes kérdések tisztázásában, hanem abban is, hogy állampolgári jogainkat felelősen tudjuk gyakorolni. Hasonló tudományos viták sorozata – függetlenül a népszavazás érvényességétől és eredményétől – remélhetőleg október 2. után is folytatódni fog.

Források:

http://index.hu/belfold/2016/09/17/ontsunk_tiszta_vizet_a_poharba_kvota-ugyben/

http://index.hu/kulfold/eurologus/2015/09/22/magyarorszag_leszavazta_a_menekultkvo_takat/

http://hvg.hu/vilag/20160919_juncker_szavai_magyarazat_menekultkvota_europai_bizottsag

<http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/magyarorszag-keresete-unios-kvotarendszer>

<http://nol.hu/belfold/nepszavazas-kvota-bevanderlas-magyarorszag-europai-unio-1633311>

<http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=940>

<http://republikon.hu/elemzesek,-kutasok/160930-nepszavazas-kutatas.aspx>

a DE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének 2016. szeptember 28-án rendezett ülésén elhangzottak

² A Republikon kutatásának szeptember 30-án közzétett eredménye szerint a megkérdezettek 51%-a biztos abban, hogy mindenképpen elmegy a népszavazásra, míg 23%-a csak valószínűnek tartja azt.

A KÖZHATALMI SZERVEK POLITIKAI VÉLEMÉNYE*

Szilágyi Emese¹

A kvóta-népszavazás apropóján a közelmúltban lezajlott kormányzati kampány általánosságban veti fel az állami szervek véleménynyilvánításának problémáját. A hivatalos kampányidőszakot megelőzően megkezdett kormányzati propaganda-hadjárat kérdése a Nemzeti Választási Bizottságon (NVB) át egészen a Kúriáig jutott. A Bizottság döntésében nem látott érdemi különbséget a magánszemélyek szerveződéseinek megszólalásai és az állami megszólalások között. A bejegyzésben amellett foglalkozom állást, hogy egészen eltérő mércével kell mérni akkor, amikor közhatalmi szervek avatkoznak be a társadalmi diskurzusba. Az állam szervei valóban véleményt nyilváníthatnak politikai ügyekben, azonban megszólalásaiknak olyannak kell lenniük, amellyel a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tud. A gyűlölet-propaganda nem ilyen.

Kormányzati propaganda: fogalmilag nem kampány

Az NVB-hez több magánszemély nyújtott be kifogásokat, amelyekben egyrészt azt sérelmezték, hogy „Tudta?” elnevezésű kampányában a kormányzat a nem semleges pozíciót foglalt el, holott álláspontjuk szerint sem pro sem kontra nem folytatható volna kampánytevékenységet. Másrészről kifogásolták, hogy a kormányzati kampány valótlán állításokat tartalmaz, illetve lényeges fogalmakat mos össze manipulatív szándékkal, amely így nem felelt meg a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek.

Az NVB döntésében így arra a kérdésre fókuszált, hogy a kormány folytathat-e propaganda-tevékenységet a hivatalos kampányidőszakon kívül. Érvéle szerint a kampányidőszakon kívül folytatott kormányzati kommunikáció fogalmilag nem tekinthető választási kampánytevékenységnek, épp azért, mert kívül esik a hivatalos kampányidőszak kezdetén.² Márpedig a választási szervek a választási (és népszavazási) eljárásokban részt vevők tevékenységét csak kampányidőszakban vizsgálhatják. Másrészt a döntés megállapította, hogy a kormány propaganda-ténykedése az országos népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos tájékoztatásként értékelhető, amely valójában jogszabályi rendelkezéseken alapuló kommunikációs feladatellátás. Az NVB – visszautalva egy korábbi legfelsőbb bírósági döntésre – azt is kifejtette, hogy „számos esetben kerül sor a választás kitűzése előtt is valamely pártot népszerűsítő politikai hirdetés közzétételére, adott esetben egyes pártok, politikusok, illetőleg programok megismertetésére. A kampányidőszakon kívül eső politikai tevékenység nem tiltott, elfogadott és általánosan alkalmazott módszere az egyes politikai irányzatok népszerűsítésének.” Az Bizottság hozzátette, hogy nyitott a véleménynyilvánítás lehetősége azok számára is, akik a kormányzattal ellentétes álláspontot kívánnak

* DOI 10.21867/KjK/2016.4.3.

¹Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

²A hatályos jogszabályok szerint a választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart.

megfogalmazni, hiszen az sem esik a népszavazási kampánytevékenység fogalmi körébe.³ Az NVB szerint az ezzel ellentétes álláspont azt vonná maga után, hogy „a politikai pártok is szigorúan csak a jogszabály által meghatározott kampány időszakában fogalmazhatnák meg a jövőre vonatkozó elképzeléseiket, programjaikat, illetve kritizálhatnák egymás jövőbeli terveit.” A probléma felülvizsgálati eljárás során a Kúria asztalára került.

A legfelső bírói testület Knk.II.37.710/2016/2. számú végzésében helybenhagyta az NVB határozatát. A Kúria indokolása szerint is a kérdés vizsgálata során annak van valós jelentősége, hogy a választási eljárási törvényben (Ve.) definiált kampánytevékenységet (a Ve. 141.§ szerint „kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából.”) kampányidőszakban végzik-e, vagy sem. A Kúria is osztotta az NVB-nek azt az álláspontját, amely szerint kampányidőszakon kívül eső időben folytatott politikai tevékenység nem minősíthető kampánytevékenységnek. Így a Választási Bizottság hatásköre sem terjed ki az ilyen cselekmények jogszerűségének vizsgálatára.

Az eset középpontjában valójában az államhatalmi szervek megszólalásának problémája áll. Valóban elvárás-e a közhatalom szerveivel szemben, hogy politikai ügyekben semleges pozíciót foglaljanak el, azaz se pro, se kontra ne foglaljanak állást, ahogyan azt a kifogások tartalmazták? Hogyan kellene valójában értelmezni a kormányzati kommunikációs feladatellátásról szóló jogszabályi rendelkezéseket, amelyekre az NVB is hivatkozott?

A kormányzati megszólalások hatása a szabad társadalmi diskurzusra

A véleménynyilvánítás szabadságának kétféle igazolása ismert. Az egyik, az úgynevezett konstitutív igazolás szerint az embereket morális individuum mivoltuknál fogva illeti meg a véleményszabadság. Tehát, annál a ténynél fogva, hogy emberként látták meg a napvilágot. Ez az érv egészen biztosan nem jöhet szóba a kormányzati szervek véleményszabadsága kapcsán. A másik elmélet a véleménynyilvánítási szabadság instrumentális igazolása. Eszerint a politikai szólásszabadság elsődleges szerepe a demokratikus berendezkedés megőrzésében keresendő: a folyamatos nyilvános diskurzus elősegíti a társadalmi problémákra adandó helyes válaszok megtalálását. A társadalmi deliberáció megvalósulása érdekében mindenki számára lehetőséget kell biztosítani véleményének kifejtésére, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy mások álláspontjai hozzá eljuthassanak. Erre az érvrendszerre támaszkodott az NVB és a Kúria döntése is.

A konkrét esetben azonban az állami szervek, a kormány megszólalásairól volt szó. Az állami beavatkozás a vélemények szabad piacára különösen torzító hatású lehet. Az érvelés tulajdonképpen nagyon egyszerű: az állam szervei közhatalommal felruháztak, ezt a közhatalmat azonban a néptől nyerik, a felhatalmazás legitimitása pedig épp a szabad társadalmi diskurzuson alapul. A folyamat iránya alapvetően tehát épp a társadalom tagjaitól irányul az államhatalom szervei felé. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ezt úgy fogalmazta meg, hogy „egy demokráciában a közvélemény

³ Ez utóbbi kijelentés súlyos hatással lehet a kampányok átláthatóságára, de ez a problémakör nem jelen írás tárgya.

formálásának elsősorban az emberektől kell indulnia, nem pedig az állam szerveitől. Az állami szervek ugyanis a politikai közvélemény alakulásának révén jönnek létre... Ez pedig annyit tesz, hogy az állami szervek távol kell, hogy maradjanak a közvélemény alakításában való aktív részvételtől, ennek a folyamatnak ugyanis alapvetően állami beavatkozástól mentesnek kell maradnia.” A karlsruhei testület azt is megjegyezte azonban, hogy az állam különféle szerveinek beavatkozása a szabad közvélemény-alakítás folyamatába lehetséges akkor, ha azt valamilyen speciális körülmény alátámasztja.

Az állami beavatkozás indokai

Az egyik ilyen speciális indok az állami beavatkozásra épp a vélemények piaca demokratikus működésének fenntartása. A különféle médiumok eltérő szabályozási megoldásokat igényelnek annak érdekében, hogy valóban minden, a társadalomban jelen lévő álláspont számára legyen valós esély arra, hogy eljuthasson a közvélemény tagjaihoz. A kiegyensúlyozott tájékozódás lehetőségének megteremtése alátámaszthatja a közszolgálati média működtetését is. Ennek azonban csak annyiban van létjogosultsága, amennyiben a tárgyilagos informálódást segíti elő, illetve az általa sugárzott műsorok a demokratikus és jogállami berendezkedés alapértékeinek érvényesülését mozdítják elő a társadalomban. Mindezt az Alaptörvény is megfogalmazza: „Magyarország ... biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” Ahogyan arra az Alkotmánybíróság 1992-ben rámutatott: „demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre”.

Ebben az írásban ennek részletesebb kifejtésére ugyan nem jut hely, de itt érdemes megjegyezni, hogy ez egyáltalán nem szorítkozik a kizárólagos hírközlésre: saját gyártású, sőt, kifejezetten szórakoztató célú műsorokkal is lehetséges sőt, kívánatos a volna a demokratikus értékek „népszerűsítése.” A pluralizmus növelésének érdekében különösen fontos az is, hogy az állam olyan művészeti alkotásokat támogasson, amelyek elősegíthetik a vitatott társadalmi kérdések jobb megértését, a nehezen feldolgozható események vagy jelenségek befogadását.⁴

A semlegesség félreértése

Gyakori félreértés az állam szerepével kapcsolatban, hogy politikai vitákban nem foglalhat állást, hanem semlegesnek kell maradnia az egyes álláspontok tekintetében. Ez az elgondolás abból indul ki, hogy a közhatalommal felruházott szervek léte a népszuverenitás elve mentén visszavezethető a társadalom tagjainak felhatalmazására, így pedig nem válhat a különféle álláspontok tekintetében pártossá. Hiszen akkor megszűnne „mindenki állama” lenni. Ez a gondolatmenet azonban félrevezető.

A közhatalmi szervek és az egyének viszonyát az alkotmányos dokumentum tartalmazza. A demokratikus jogállamokban az alkotmányok olyan elveket tartalmaznak, amelyek az állam minden polgára számára racionálisan igazolhatóak, és amelyekkel a teljes politikai közösség azonosulni tud.⁵ (Ez természetesen megszabja az

⁴ Lásd ehhez bővebben: Huoranszki Ferenc: Filozófia és utópia. Politikafilozófiai tanulmányok. Budapest: Osiris, 1999. 239-250. o.

⁵ Ehhez bővebben lásd: Kis János: Az állam semlegessége. Atlantisz, Budapest 1997. 75. o.

eszmefuttatásom érvényességének határait is: olyan államokban, ahol az alkotmányos dokumentumban foglaltak a politikai közösség egy része számára nem elfogadhatóak racionálisan, ez az érvelés komolyan megbicsaklik.) Vítás esetekben tehát az állam szervei szabadon állást foglalhatnak az alkotmányban rögzített elvek és értékek mellett, hiszen a jogállami, demokratikus berendezkedés alkotmányos elismerése már önmagában is állásfoglalás. Az államhatalom szerveinek védelmezniük kell a politikai közösség együttélésének közös kereteit, az alkotmányos dokumentumban lefektetett elveket. Ezek pedig demokratikus jogállamok esetén a szabadság és egyenlőség elvei. Az állam szervei nem maradhatnak szótlank és semlegesek a szabadság és egyenlőség kérdéseit érintő politikai ügyekben, különösen, amikor azok veszélybe kerülnek. Az államnak joga és kötelessége az alapvető alkotmányos értékek védelmében – akár véleménynyilvánítással is – a szabadság és egyenlőség elveinek szószólójaként fellépni. Ezt a magyar Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy „az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki – az állam is – támogathatja, s a helytelenek tartott ellen felléphet...”

És valóban, számos példát találunk arra, amikor közhatalmi szervek politikai üzeneteket közvetítenek a társadalom egésze felé. Ilyen például, amikor döntés születik arról, hogy az ország címerét ki kell helyezni az általános iskolai tantermekben. A címer az alkotmányos berendezkedés alapelveit hivatott szimbolizálni a diákok számára. Kifejezetten szimbolikus állásfoglalás az is, amikor az állam szervei emlékművek felállításáról határoznak – mint ahogyan az is, amikor más emlékműveket megdiszkreditálnak. Politikai üzenet jelentősége volt annak, amikor a rendszerváltást követően az 1945. és 1989. közötti kommunista politikai rendszer ideológiáját tükröző 42 köztéri szobrot Budapest köztereiről elszállítottak: az új rendszer nem vállalt eszmei közösséget a megelőző, totalitárius berendezkedéssel. Ez összhangban van a szabadság és egyenlőség alapelveivel. Szimbolikus politikai üzenete van a forradalom lángja eltávolításának is a Kossuth térről, és áthelyezésének Budapest egy jelentéktelen szegletébe: a mostani rendszer már nem tekinti magát folytonosnak a '89-es alkotmányos berendezkedéssel.

Állásfoglalást tartalmaznak az államnak azok a döntései is, amelyekben megvédi magánszemélyek jogát a szabadsághoz és egyenlőséghez, még akkor is, amikor ők maguk vitatják ezeket az alapszabadságokat. Amikor az állam szervei mások egyenlőségét kétségbe vonó – azaz kirekesztő indíttatású – megszólalásokat eltérnek, s erről döntés is születik, a döntést indokolás támasztja alá. Az indokolásnak ki kell térnie arra, hogy a megszólalást épp a demokratikus egyenlőség érvényre juttatása érdekében nem lehet megtiltani. Azonban ugyanebben az indokolásban kifejtethető az is, hogy a demokratikus alapelveket kétségbe vonó nézeteket és álláspontokat a közhatalom szervei elítélik. Ha ez nem történik meg, olybá tűnhet, hogy az állam szervei egyet értenek a kirekesztő nézetekkel.⁶

A közhatalom szerveinek tehát nem kell semlegesnek maradniuk a demokratikus alapelvek kérdésében. Nem üldözhetnek, és nem hallgattathatnak el erőszakkal bizonyos nézeteket, de azok igazságtartalmáról állást foglalhatnak. Valójában csupán tolerancia-elvárásról van szó. Az alkotmányos alapértékek az állam megszólalásaival szemben ugyanakkor azt a követelményt is támasztják, hogy az soha nem lehet

⁶ Corey Brettschneider: When the State Speaks, What Should It Say? The Dilemmas of Freedom of Expression and Democratic Persuasion. *Perspectives on Politics*, Vol. 8, No. 4 pp. 1009-1010.

diszkrimináló, vagyis olyannak kell lennie, amellyel a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tud.

* * *

Az állam szerveivel szemben támasztható elvárás tehát, hogy megszólalásaikkal is védelmezzék a legalapvetőbb alkotmányos értékeket, legyenek a szabadság és egyenlőség elveinek szószólói. Közhatalmi intézmények nem hasonlíthatók össze magánszemélyek szerveződéseivel, megszólalásaik során egészen más követelményeknek kell megfelelniük. Téved tehát az NVB, amikor egy kalap alá veszi az államtól és magánszemélyektől érkező politikai megszólalásokat. Hiszen míg egyes magánszemélyek, vagy szerveződéseik hangoztathatnak kirekesztő nézeteket, rájuk nem vonatkoznak tolerancia-követelmények sem (legfeljebb szerencsés esetben kiírják magukat a komolyan vehető véleményvezérek köréből), addig az államnak megszólalásai során szem előtt kell tartania, hogy véleménye soha nem lehet diszkrimináló. A népszavazást megelőző állami propaganda-hadjárat azonban gyűlöletkeltésre és a félelem fokozására irányult.

Márpedig „a gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.”⁷

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

NÉPSZABADSÁG LIKVIDÁLÁSÁNAK VITATOTT KÉRDÉSEI SZABAD MÉDIA FELSZÁMOLÁSÁHOZ VEZETŐ ÚT?*

Lovas Dóra¹

A Népszabadság országos napilap (és internetes lap) működését 2016. október 8-án a Mediaworks Zrt. felfüggesztette. Jelenleg a kíváncsi olvasók az internetes oldal helyén (nol.hu) egy sajtóközleményt találnak. Az ügy előzménye, hogy 2016. szeptember 30-án a Mediaworks Hungary Zrt. megvásárolta a Pannon Lapok Társasága Kft-t, így létrejött új csoport tizenkét megyében van jelen megyei lapokkal. Emellett a cég három országos napilapot (Nemzeti Sport, Világgazdaság, Népszabadság) ad ki, továbbá magazin portfólió és digitális médiatermékek tulajdonosa. Mediaworks Kft. a megvásárlást követően célul tűzte ki a Népszabadság üzleti modelljének megreformálását.

Több szakmai lap² ezzel a felvásárlással kapcsolatban visszautal a német tulajdonban lévő Axel Springer és a svájci Ringier 2010-ben Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósághoz benyújtott fúziós kérelmére. Ezt a kérelmet a Hatóság 2011-ben elutasította, mivel a sokszínű tájékozódás jogának sérülése vizsgálatokor kedvezőtlen eredményre jutott. *A Mediaworks Zrt. kérelme miben volt más? NMHH azt miért nem utasította el ugyanezen indok alapján?*

Felfüggesztés hivatalos indoklása

„A Népszabadság példányszáma az elmúlt tíz évben 74 %-kal, azaz 100.000 példányt meghaladó mértékben csökkent. Ennek következtében a lap 2007 óta több mint 5 milliárd forint veszteséget termelt, és az idei évben ez idáig szintén jelentős veszteséget halmozott fel. A Népszabadság jövője érdekében a Mediaworks menedzsmentje arra fog összpontosítani, hogy az iparági trendeknek leginkább megfelelő üzleti modellt találjon a lap számára.(...) Azért, hogy valamennyi érdekelt teljes mértékben ezen kiemelt feladatra tudjon koncentrálni (...) az új koncepció kialakításáig illetve megvalósításáig (a Népszabadság), felfüggesztésre kerül.”

A felfüggesztés emberi oldala

Már régóta tudni lehetett, hogy október elején Bécsi úti székházba költözik a Népszabadság a jelenlegi telephelyéről. A dolgozók bedobozolták dolgaikat, felcímkézték számítógépeiket, székeiket és tájékoztatást kaptak az új ülésrendről, illetve a parkolóhelyek kiosztásáról. Váratlan fordulat következett be október 8-án (szombaton) az dolgozókhoz a Mediaworks Zrt.-től levél érkezett, amely szerint felmentették őket a munkavégzés alól és felhívták a figyelmüket arra, hogy az új irodaházba senki nem fog tudni bejutni, és a Népszabadság rendszerét sem áll módjukban ezentúl használni.

* DOI 10.21867/KjK/2016.4.4.

¹ Lovas Dóra, PhD hallgató, DE-ÁJK

² <http://mertek.hvg.hu/2016/10/08/meszaros-lorinc-belepoje/> (2016. november 5.)

Megállj- e a helyét a veszteség miatti bezárás indoka? – Néhány adat:

2012: 513 millió veszteség,

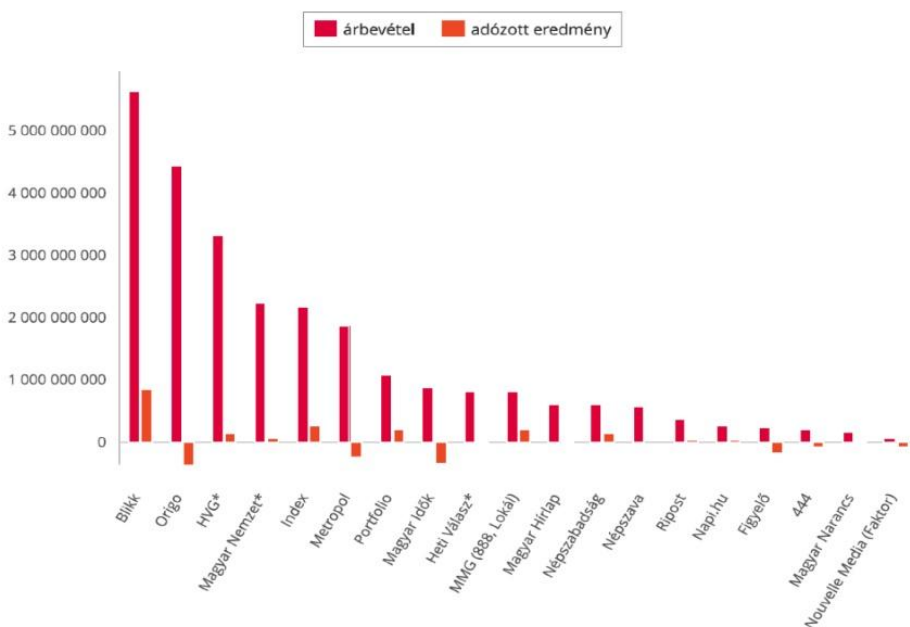
2013-ban 1,4 milliárd veszteség,

2014: 481 milliós veszteség,

DE: 2015: 134 milliós mérleg szerinti eredmény!!!

A magyar lappiac gazdasági teljesítménye 2015-ben

*Iapkiadáson kívül könyvkiadásból is vannak bevételeik



Forrás: http://index.hu/belfold/2016/10/09/sulyos_logikai_buktatok_a_nepszabadsag_megszuntetese_korul/

Miért ilyen fontos a Népszabadság a sajtószabadság szempontjából? – Ellenzéki lapokra szükség van

Ha a Népszabadság veszteséges is volt, annak igen nagy jelentősége van a sajtószabadság, így a demokratikus közvélemény kialakítása és működtetése szempontjából.

30/1992 (V.26.) AB határozata kimondta, hogy: „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában [...] az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megfogalmazott szabad véleménynyilvánítás joga kettős megalapozottsággal bír: a véleményszabadság egyszerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának a lehetőségét”

Ennek oka, hogy a rendszerváltás előtt is működő lap (amely 1989-től számos változáson ment keresztül) a mai napig számos ember számára juttatta el a friss információkat, befolyástól mentes véleményeket, tapasztalatokat. A lap tehát több mint

50 éve működik, így az emberek számára képvisel egy bizonyos minőséget, megbízhatóságot.

Továbbá köztudott, hogy az ellenzéki országos napilapról van szó, amely az utóbbi időben gyakran bírálta a kormányt és írt korrupcióval kapcsolatos gyanúiról is.

Mit szólnak mindehhez a külföldi lapok?

A *RadioFree Eurpoe* „Váratlanul leállt Magyarország legnagyobb hírlapja” címmel jelentetett meg erre vonatkozó cikkét. A cikk a miniszterelnök fotójával indul, majd leírja felfüggesztéssel kapcsolatos történeteket. Megemlíti, hogy a Népszabadság az utóbbi időben gyakran bírálta a kormány intézkedéseit és azt, hogy a felfüggesztés hátrányosan érinti a sajtószabadságot.

A *New York Times* szintén leírja a történeteket összefoglalva, rátér a szombaton tartott tüntetésre (a sajtószabadságért). Majd arról is ír, hogy az elmúlt néhány évben jelentősen átalakult a magyar médiapiac, úgy, hogy a miniszterelnök számos nyomtatott és online lapot, valamint rádiót és televíziót vont a kormány felügyelete alá. A *New York Times* kiemeli, hogy az utóbbi időben a Népszabadság számos olyan cikket jelentetett meg, amely a kormánnyal összefüggő korrupcióval kapcsolatos.

BBC News cikkében szintén kiemeli, hogy a Népszabadság korábban többször bírálta a miniszterelnököket, többek között a menekült népszavazással kapcsolatban. Kitér a lap arra is, hogy a kormány a sajtót gyakran használja szócsökként, és az utóbbi időben ellenzéki lapokat gyakran vásárolnak meg a kormány szövetségesei.

Vitatott és megválaszolásra váró kérdések

- Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság miért nem azonos mérce alapján ítéli meg a fúziós kérelmeket?
- A Népszabadság felfüggesztésének sajtószabadságra gyakorolt hatása?
- Az elmúlt években veszteséges (2015-nyereséget termelő) lapot nem lehetett volna helyreállítani?
- Miért az utolsó pillanatban értesültek a dolgozók munkahelyük felszámolásáról?
- Milyen sorsra jutnak a Mediaworks tulajdonába kerülő megyei lapok?

Források:

30/1992. (V. 26.) AB határozat

<http://mediaworks.hu/hu/article/mediaworks-megvette-plt-t>

<http://nol.hu/>

http://index.hu/belfold/2016/10/09/sulyos_logikai_buktatok_a_nepszabadsag_megszuntetese_korul/

http://www.nytimes.com/aponline/2016/10/08/world/europe/ap-eu-hungary-media.html?_r=0

<http://24.hu/kozelet/2016/10/08/a-nemzetkozi-sajto-sem-hagyta-szo-nelkul-a-nepszabadsag-elhallgattatasat/>

http://mertek.eu/sites/default/files/files/nmhh_szakhatosagi_allasfoglalas.pdf
mertek.hvg.hu

„EGYET ELŐRE ÉS KETTŐT HÁTRA”? – AZ ISKOLASZÖVETKEZETI DIÁKMUNKA SZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÓ RITMUSA*

Kanyuk Petra Ágnes¹

Az iskolaszövetkezet a középfokú iskolával, kollégiummal, alapfokú művészeti iskolával tanulói jogviszonyban álló tanulók, illetve felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló hallgatók (a továbbiakban együtt: diákok) számára biztosít lehetőséget a munkavégzési feltételek megteremtésére, valamint gyakorlati képzésük elősegítésére. Az iskolaszövetkezetek által szervezett diákmunka legfőbb sajátossága, hogy nem két, hanem három fél jogviszonyára épül: a diák a szövetkezettel lép tartós jogviszonyra, a tényleges foglalkoztatására azonban egy harmadik személynél kerül sor, akivel a szövetkezet egy egyedi megállapodást köt.

Az igazi hungarikumnak tekinthető konstrukció² – amelyhez valóban nincs hasonló piaci szerepet elért nemzetközi minta – kifejezett küldetése, hogy a piac igényeire és a fiatalok öngondoskodására építve, már a diákevek alatt, az oktatási rendszer kiegészítéseként bevezesse a fiatalokat a munka világába. Ezen misszió azonban csak megfelelő szabályozás keretében teljesezhet be, amely tekintetben 2016. szeptember 1-jei hatállyal jelentős módosításokkal kell számolnunk.

Míg a korábban hatályos szabályozás alapján a diák és a szövetkezet között a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvénybe (Mt.) foglalt speciális munkaviszonyt kellett létesíteni, a módosítás folytán a szolgáltatás fogadója részére történő munkavégzést a diák, mint az iskolaszövetkezet tagja immár személyes közreműködése részeként végzi. Erre vonatkozóan pedig a diák és a szövetkezet között ún. tagsági megállapodás jön létre, amelyre a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) megbízásra vonatkozó, valamint az Mt. egyes, a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (Szöv. tv.) megjelölt szabályait kell megfelelően alkalmazni.³ A módosítást megelőzően kötött munkaszerződéseket 2017. január 1. napjáig kell tagi megállapodásokká alakítani, ennek hiányában azok a törvény erejénél fogva megszűnnek.

Tehát a konstrukció, és azzal együtt mintegy 130 000 diák foglalkoztatása alapvetően kikerült a munkajog védőernyője alól, amely tény – az új szabályozás továbbiakban vázlatosan ismertetésre kerülő, vitathatatlan érdemei mellett – joggal ébreszthet kételyeket, megidézve Demjén Ferenc „Egyet előre és kettőt hátra” slágerének címét.

* DOI 10.21867/KjK/2016.4.5

¹ Kanyuk Petra Ágnes, joghallgató, DE-ÁJK

² <https://www.hrportal.hu/hr/hungarikum-lehet-az-iskolaszovetkezeti-diakmunka-20140130.html> (2016. november 22.)

³ Szöv. tv. 10/B. § (2)

Egyet előre...

Amint az már fentebb rögzítésre került, a korábbi szabályozás értelmében az iskolaszövetkezetek keretében dolgozó diákokra kiterjedtek az Mt. általános szabályai. Ettől eltérően azonban, a jogviszony sajátosságainak megfelelően, voltak kivételeket képző területek is. Ilyen szabály volt az, miszerint a rendszeres munkavégzés lehetőségének gátjául szolgáló nappali tagozaton folytatott tanulmányokra tekintettel az iskolaszövetkezeti munkaviszonyokra nem kellett alkalmazni a szabadság, betegszabadság, szülsé- és fizetés nélküli szabadság általános szabályait: az Mt. alapján tehát nem jártak munkavégzéssel nem járó tartós időtartamok, hanem a munkavállalónak kell úgy alakítania a konkrét munkavégzésre irányuló megállapodásait az iskolaszövetkezettel, hogy legyen ideje kipihenni magát, illetve tanulmányi kötelezettségeinek eleget tenni.⁴ Ugyanakkor az Mt. megfogalmazta, hogy a munkavégzési kötelezettséggel nem járó idő tartama nem lehet kevesebb, mint az Mt. szerinti alap- és életkor alapján járó pótszabadság mértéke, igaz, erre az időtartamra – a munkavégzés hiányában fizetendő díjazás szabályainak⁵ alkalmazása mellett – nem illeti meg a diákot díjazás.⁶

Ezen megoldás miatt 2015-ben kötelezettségszegési eljárás indult Magyarországgal szemben. A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv ugyanis a munkaviszonyban munkát végző munkavállalók vonatkozásában nem ismer eltérő jogosítványokkal bíró alcsoportokat és kivételeket. A szabályozást tehát mindenképpen módosítani kellett, ezt indokolták azon tapasztalatok is, amelyek szerint a diákokat gyakran kihasználták az egyes szövetkezetek. A jogalkotók a módosítást először a központi költségvetést megalapozó törvény eredeti szövegének 53. §-ában foglalt megoldási móddal kívánták véghezvinni, amely az Mt. szabadságra vonatkozó szabályainak kiterjesztéséről rendelkezett, végül azonban inkább az Mt. iskolaszövetkezet és tagja közötti munkaviszony különös szabályairól szóló XVII. fejezetének hatályon kívül helyezésével és a Szöv. tv. módosításával kívánták orvosolni a problémát.

Az új szabályozás értelmében az iskolaszövetkezeten keresztül foglalkoztatott diákot is megilleti a rendes szabadság:⁷ a Szöv. tv. alapján az Mt. szabadságra vonatkozó rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a diák számára minden, feladatteljesítéssel töltött 13. nap után 1 nap – fizetett – szabadság jár, illetve 18. életévét be nem töltött diák esetén a fiatal munkavállalókat megillető, évenkénti 5 munkanap pótszabadsággal is (arányosan) számolni kell.⁸ A módosítás folytán a diákmunkások a jövőben akár több tízezer forintot tehetnek zsebre évente, az iskolaszövetkezetek pedig terveik szerint az ebből eredő, 8-10 %-os pluszköltséget megbízóikra fogják terhelni, arra számítva, hogy azt kénytelenek lesznek kifizetni a

⁴ A korábban hatályos Mt. 115–133. §, a 227. § (3) a) pontja alapján.

⁵ Mt. 146. §, pl. állásidő

⁶ A korábban hatályos Mt. 225. § (2), (3)

⁷ <http://www.munkajog.hu/rovatok/munkahely/a-diakmunka-megvaltozott-szabalyai1> (2016. november 22.)

⁸ Szöv. tv. 10/A. § (3), 11. § (1).

munkaerőhiány miatt. Az iskolaszövetkezetekkel dolgozó vállalkozások költségei emiatt várhatóan mintegy hárommilliárd forinttal emelkednek majd 2017-ben.

A szabályozásban további két, kiemelő új elem, miszerint az iskolaszövetkezet egyrészt az éves nettó árbevételének 85%-át a tagok között a személyes közreműködés arányában köteles felosztani, másrészt pedig az adózott eredmény legalább 10%-át oktatási, képzési célt szolgáló, fel nem osztható, közösségi alapba kell helyezni.⁹ A Diákész (Magyarországi Diákvállalkozások Országos Érdekképviselői Szövetsége) szerint¹⁰ az előbbi nem hoz újdonságot az iskolaszövetkezetek működésben, azok ugyanis javarészt eddig is felosztották árbevételük legalább 85 %-át a tagjaik között. A legtöbb iskolaszövetkezet számára változást jelent azonban az utóbbi előírás, mivel a korábbi gyakorlatban nem volt jellemző, hogy a diákszövetkezetek fizettek volna az iskolának, ugyanakkor ez a változás mégsem lesz ellenükre, mivel ezt a módosítást maguk az iskolaszövetkezetek kezdeményezték.

...kettőt hátra

Ahhoz, hogy a hátralépést konkrétan érzékeljük, térjünk vissza a tagsági megállapodás munkajogi elemeinek¹¹ a szabadságolás tárgyalásával már megkezdett vizsgálatához. A hivatkozott szabályok az Mt.-ben foglaltakkal azonos módon írják elő a munkaközi szünet és a pihenő idő alkalmazását, e tekintetben alapvetően nem történt sérelmes módosulás. Fontos garanciaként került rögzítésre az is, hogy a diák díjazásának a Szöv. tv. rendelkezései szerint is el kell érnie a minimálbér, illetőleg a garantált bérminimum összegét, valamint az Mt. fiatal munkavállalókra vonatkozó szabályait is alkalmazni kell a tizennyolcadik életévét be nem töltött tagok tekintetében.¹² Ezen felsorolás azonban a tagokat védő garanciális szabályok tekintetében nem tekinthető teljesnek, abból több szabályt is hiányolhatunk. Ilyen legfontosabb elemek például a munkabér védelmére vonatkozó szabályok, a napi munkavégzési idő maximumára, a heti pihenőnapokra, vasárnapi, munkaszüneti napon történő munkavégzésre bérpótlékokra vonatkozó rendelkezések, az egyenlő bánásmód követelménye, vagy éppen a munkáltató objektív kártérítési felelősségének szabálya. Mindennek hiánya a munkavállalóhoz képest a diákok számára – bár vélhetően a jogalkotó szándéka nem erre irányult – hátrányos helyzetet eredményezhet.

A szabályozás ilyen irányú változása mindenképpen visszalépésnek tekinthető, mind a diákokat védő jogintézmények tekintetében, mind a jogrendszer koherenciája szempontjából. Az ismertetett szabályozás alapján ugyanis elméletileg például elképzelhető az is, hogy egy tanuló, hallgató heti hét napon keresztül minden nap, munkaszüneti napon és vasárnap is folyamatosan dolgozzon, akár napi tizenhárom órát – ezzel még a napi pihenőidőre vonatkozó szabály éppen megtartható –, anélkül, hogy a minimálbérnél magasabb órabért kapjon, és nem lesz jogosult semmiféle pótléokra sem. Eközben végezhet olyan tevékenységet, amely azonos értékű, mint a mellette dolgozó munkavállalóé, aki mindezért lényegesen magasabb munkabért kap.

⁹ Szöv. tv. 13/A. § (2), 13/B. § (1)

¹⁰ <http://kamaraonline.hu/cikk/jogszabaly-modositas-erositi-a-diakszovetkezeti-rendszert> (2016. november 22.)

¹¹ Szöv. tv. 10/B. § (3), (4)

¹² Szöv. tv. 11. § (1)

Ráadásul a munkabér védelmére vonatkozó szabályok hiányában semmilyen jogszabályi akadály nem lesz annak sem, hogy a tagok díjazásából különböző jogcímenek bizonyos összegek levonásra kerüljenek (pl. üzletszerzés, szervezés, stb. címén).

Az iskolaszövetkezeti munkaviszony korábbi, jellegzetes jegyeinek elhagyása a munkaügyi ellenőrzés szempontjából is problémákat vet fel. A korábbi szabályozás ugyanis 2011-től lehetővé tette, hogy az iskolaszövetkezetek átadhassák a diákok feletti munkáltatói jogkört megrendelőik részére. Felismerték ugyanis, hogy az átengedés hiánya azt az életszerűtlen helyzetet kívánta meg, hogy az iskolaszövetkezet képviselője útján irányítsa a munkavégzést a megrendelőnél, a munkaügyi hatóság pedig, amennyiben azt tapasztalta, hogy a megrendelő közvetlenül utasítja, ellenőrzi a diákmunkásokat, úgy valóban tiltott munkaerő-kölcsönzést állapított meg. A jelenlegi szabályozás ilyen értelemben a 2011-es változtatás előtti helyzetet idézi meg: a megbízott felett ugyanis nem gyakorolhatóak olyan széleskörű utasítási jogok, mint egy munkavállaló tekintetében, így, ha szeptember 1-je után a „diákmunkás” a megrendelő által megszabott időbeosztásban, az ő eszközeivel, formaruhájában, szigorú technológiai utasításai mellett dolgozik, az könnyen átminősíthető tiltott munkaerő-kölcsönzésnek.

A munkaerő-kölcsönzéssel történő, kényszerű rokonítás veszélye a Bizottság tekintetében is fennállhat. Elképzelhető ugyanis, hogy álláspontja szerint ez az új konstrukció a munkaerő-kölcsönzés keretében végzett tevékenységről szóló 2008/104/EK irányelv hatálya alá tartozónak fog minősülni, abban az esetben pedig a szabályozás ismételten visszakerülhet az Országgyűlés elé.

A két konstrukció ugyanis valóban nagyon hasonló, hiszen lényegük azonos: mindkettő alárendeltségben foglalkoztatható, utasítható munkaerő ellenérték fejében történő átengedését teszi lehetővé. Sőt, a megrendelő szempontjából azt mondhatjuk, hogy az iskolaszövetkezetek által szervezett diákmunka tartalmilag alapvetően megfelel a munkaerő-kölcsönzési szolgáltatásnak. A foglalkoztatott személyéből eredő különbségek – szakképzettség, tapasztalat hiánya, tanulmányi elfoglaltságok stb. – mellett azonban még egy eltérésre tekintettel kell lenni: az iskolaszövetkezeti diákmunka kedvezőbb közteher-fizetési szabályok alá esik, így a tanulmányokat folytató munkavállalókkal ellátható feladatok tekintetében az iskolaszövetkezeti munka jóval olcsóbb szolgáltatás, mint a munkaerő-kölcsönzés.

Éppen ezen okoknál fogva, többen már a korábbi iskolaszövetkezeti szabályozást sem találták elég védelmezőnek a diákok tekintetében. Helytelenítették, hogy a kedvezőbb közterhek nem a támogatandó személyhez – a diákhöz – kötődnek, csak egyetlen lehetséges foglalkoztatójukhoz, az iskolaszövetkezethez; ezen álláspont alapján úgy vélték, a konstrukció privilegizált helyzetének fenntartását akkor indokolható, amennyiben ehhez a foglalkoztatott fiatalok igényeihez igazodó többletkötelezettségeket is megkövetel a jogalkotó. Sérelmezték ugyanis, hogy nincs olyan követelmény az iskolaszövetkezetek szabályozásában, amely alapján bármilyen többletszolgáltatást (például a képzésükhöz igazodó munkalehetőséget) kellene nyújtaniuk az általuk foglalkoztatott diákok, hallgatók számára, mi több, a hagyományosnál még kedvezőtlenebb munkajogi szabályokkal kell szembesülniük. Belátható, hogy ezen aggályok az új szabályozás folytán nemhogy csökkentek, inkább fokozódtak. Vitathatatlan ugyanis, hogy a szabadságolásra vonatkozó, módosult

rendeletek, az árbevétel szétosztása és az iskolák támogatása előrelépésként értékelhető; ennek ellenében azonban alapvető, az egyébként is kiszolgáltatottabb réteg védelmében elengedhetetlen munkajogi szabályok kerültek mellőzésre, a korábbi karakterisztikus jegyek hiánya pedig további zavarokat eredményezhet a gyakorlatban. Mindezen problémák és változások közepette fontos, hogy szem előtt tartsuk *Wass Albert* gondolatait, miszerint: „*Aki fiatal, annak dolgozni kell keményen. Ésszel és izommal, minden erővel.*” Ebben a kemény munkában a szabályozásnak is támogató erőként kell hatnia, előmozdítva, hogy a fiatal nemzedék reményekkel, ne pedig rossz élményekkel érkezzon a munka felnőtt-világába.

Felhasznált források:

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

A munkaerő-kölcsönzés keretében végzett tevékenységről szóló 2008/104/EK irányelv

A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény

Az egyes iskolaszövetkezetekkel összefüggő törvények módosításáról szóló 2016. évi XLIX. törvény

Wass Albert: *Kard és kasza*. Mentor Kiadó, Marosvásárhely, 2011. 97.

<http://www.hrportal.hu/hr/fizethetunk-e-mint-a-katonatiszt---avagy-sikerult-e-orvosolni-az-iskolaszovetkezeti-szabalyozas-fogyatekossagait-20160513.html>

<https://www.youtube.com/watch?v=zpcFi3r9xCk>

<http://www.munkajog.hu/rovatok/munkahely/a-diakmunka-megvaltozott-szabalyai>

<http://www.hrportal.hu/hr/hungarikum-lehet-az-iskolaszovetkezeti-diakmunka-20140130.html>

<http://tamop248.hu/nmh/kisceg/iskolaszovetkezet.pdf>

http://m.adozona.hu/2016_os_valtozasok/Jol_megdolgoztathatok_a_diakmunkasok_hez_ago_4BVVJD

http://www.vdszsz.hu/news/6094/2017_kozponti_koltsegvetes_megalapozasa_erintett_pontok.pdf

<http://www.hrportal.hu/hr/koltsegvetesi-salatorvenyben-valtozik-a-munka-torvenykonve-20160504.html>

http://orientpress.hu/cikk/2016-08-22_valtozasok-az-iskolaszovetkezeti-foglalkoztatásban

http://vs.hu/gazdasag/osszes/tobbet-fognak-keresni-a-diakmunkasok-szeptembertol-0821?utm_source=hrstrt&utm_medium=rss&utm_campaign=main#!s12

<http://kamaraonline.hu/cikk/jogszabaly-modositas-erositi-a-diakszovetkezeti-rendszert>

<http://munkajog.hu/rovatok/munkahely/az-iskolaszovetkezeti-munkara-vonatkozo-szabalyok-valtozasai>

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.

KÖRNYEZETI KIHÍVÁSOK ÉS ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZOK GONDOLATOK EGY KÖRNYEZETVÉDELMI JOGI KONFERENCIA KAPCSÁN*

Gyüre Annamária¹

A környezeti problémák mindenhol, minden szinten megjelennek; megfigyelhetőek a nemzetközi együttműködési törekvések, a kormányzati elképzelések, a regionálisan vagy települési szinten jelentkező kihívások. A környezeti problémák köre széles, megjelenési formái sokszínűséget mutatnak, így a megoldások is több szinten, az eszközök sajátos vegyítésével hozhatnak eredményt.

Az államok szintjén a központi kormányzat szerepe meghatározó, hiszen részben a kezében van az ökológiai problémák megoldásának kulcsa – jogi szabályozás kialakítása, pénzügyi eszközök megteremtése, intézményrendszer felállítása révén. Ugyanakkor az ökológiai kihívások a helyi közösségek életét befolyásolóan realizálódnak igazán, amire a helyi döntéshozóknak kell választ találniuk. A globális vagy nagyobb kiterjedésű problémákon túl (aszály, globális felmelegedés, vízellátási zavarok, mezőgazdasági kártételek) a helyi életközösségek együttéléséből fakadóan is jelentkeznek megoldásra váró helyzetek (hulladékgazdálkodási, zajvédelmi, természetvédelmi, stb. kérdések).

A helyi környezetvédelmet érintő kérdésekkel foglalkozott 2016. november 18-án a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán megrendezett, A helyi önkormányzatok szerepe a környezeti jog és politika alakításában című konferencia, a Magyar Tudomány Ünnepe debreceni programsorozatának zárásaként. A kutatócsoport a kar több tanszékén dolgozó kutatók együttműködésén alapul, és az önkormányzati környezetvédelem körében végez jog-, állam-, szociológia- és politikatudományi szempontú, empirikus és elméleti kutatásokat.² (A kutatásról bővebben lásd: Fodor

* DOI 10.21867/KjK/2016.4.6.

¹ Gyüre Annamária, tudományos segédmunkatárs, DE-ÁJK

² A konferencia a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott, 2015 szeptemberében indult (K 115530 azonosítószámú) projekt keretében, a debreceni jogi kar támogatásával került megrendezésre.

László, Barta Attila, Fónai Mihály, Bányai Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3. 19-39.)

A konferencia résztvevői azonban túlnyomó részben külső vendégek, elméleti és gyakorlati szakemberek, önkormányzatok és vállalkozások képviselői voltak, akik nemcsak a szűken vett környezeti kérdéseket tekintették vizsgálatuk tárgyának, hanem a mai magyar önkormányzatok rendszerbeli elhelyezkedésével, azokat érintő kihívásokkal összefüggő áttekintést, elemzést is.

Az előadások az önkormányzati környezetvédelmet több aspektusból vizsgálták. Az előadások sorát Bándi Gyula (PPKE JÁK) a „Fenntarthatóság, reziliencia és önkormányzatok” című előadásával nyitotta, amely a későbbi előadások felvezetéseként elméleti, megalapozó háttérrel nyújtott a környezetvédelem és azon belül is önkormányzati környezetvédelem kérdéskörének. Ezt követően Pump Judit (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, PPKE ÁK), a „Helyi környezetpolitika – göröngyök az úton” című előadásában a környezetpolitika fogalmi lehatárolásával, valamint a helyi környezetpolitika elhelyezésével problémaorientált nézőpontból foglalkozott. Bányai Orsolya (DE ÁJK) a „Helyi stratégiák és környezetvédelem” címmel áttekintette a helyi szintű környezetvédelmi vonatkozású stratégia- és programalkotási lehetőségeket, illetve kötelezettségeket. Fodor László (DE ÁJK) „A környezetvédelmi szabályozás helyi szintje” című előadásában a helyi környezetvédelmi szabályozás problémáinak felvázolásával foglalkozott. Ezt követően Némedi Erika (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) „Partnerségi-e az egyeztetés? – A településrendezési eszközök nyilvánosságának kérdései egy esettanulmányon keresztül” címmel tartott előadásában a helyi környezetvédelem gyakorlati megközelítése került előtérbe. Barta Attila (DE ÁJK) pedig „Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában” címmel a környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatosan az önkormányzati társulások szerepét vizsgálta. Fórika László, (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) „A vízhez való jog biztosítása az ombudsmani vizsgálatok tükrében” című előadásában alkotmányjogi megközelítést alkalmazva vizsgálta a vízhez való jog biztosításának önkormányzati kötelezettségét. Péntes Ferenc (DE ÁJK) „Az önkormányzatok szerepe és lehetőségei a helyi környezetpolitikában – az empirikus kutatások első tapasztalatai” című előadásában a kutatócsoport által végzett kutatás empirikus, online kérdőíves felmérésének részeredményeit vázolta fel, a módszerre jellemző grafikonok, táblázatok és egyéb szemléltető eszközök segítségével.

Az előadásokat követő kerekasztal-beszélgetésen kötetlenebb formában vitatták meg az előadók a résztvevőkkel a felmerült kérdéseket. Ezen az általánostól kezdve a speciálisabb kérdéseken, az elméleti és gyakorlati problémák felvetésén át a gazdasági és jogi aspektusok felelevenítéséig számos megközelítés, probléma és magyarázat is szóba került.

A következőkben az előadásokon elhangzottakhoz, valamint a hozzászólásokhoz kapcsolódóan nyújtok egy szubjektív alapú áttekintést.

Több előadásban is felmerült, hogy a helyi környezetvédelemnek és környezetvédelmi jogalkotásnak, döntéshozatalnak számos nehézséggel kell szembenéznie. A helyi jogalkotás köre szűkebb, mint indokolt lenne, az önkormányzatok döntési szabadsága erősen behatárolt az eszköz-hiány és a forráskivonás miatt. 2010 után az önkormányzatok korlátozott jogkörrel rendelkeznek, amiért is nehéz az ezekkel összefüggő kérdéseket elemezni. A környezeti kérdések szabályozása sokszor azzal

összefüggésben történik, ami helyi szinten megjelenik, a folyamatosan változó jogszabályi környezet demotiválja a helyi döntéshozókat, és kiszámíthatatlanságot eredményez. Továbbá a hulladékgazdálkodási nehézségekkel összefüggésben merült fel, hogy a szabályozás változása mögött meghatározóan jelen vannak a konkurens üzleti modellek, ami általában megfigyelhető több környezetjogi szegmens vonatkozásában.

Ilyen körülmények között a települési szintnek nehéz megtalálnia azokat a szerepköröket és megoldási irányvonalakat, amelyeket szükségképpen fel kell vállalnia. Ehhez támpontot biztosít a reziliencia gondolata/alapelve,³ amely a környezetvédelemben még újnak hat, azonban számos elméleti kérdés megválaszolásához elengedhetetlen. A reziliencia, vagy rugalmas alkalmazkodás a fenntarthatóság alapelveivel összekapcsolva azt hordozza magában, hogy az önkormányzati szintű környezetvédelemtől való elképzeléseket új alapokra kell helyezni. Ez azt jelenti, mint ahogy Bándi Gyula megfogalmazza, hogy a települési szintű környezetvédelemnek hangsúlyosabbnak kell lennie. Ehhez azonban önmagát kell újrafogalmaznia. A környezeti kérdések szélesebb körűek, mint ahogy az elsősre megragadhatónak látszik. E körbe tartoznak azok a szabályozási tárgykörök is, amelyek még mérsékleten jelennek meg önkormányzati szinten. Ilyenek pl. a klímaváltozás során fellépő ökológiai változások és arra való alkalmazkodási lépések, vagy az energetikai kérdések köre, amelyek még nemzetközi, uniós vagy központi kormányzati szinten is csak körvonalazódni látszanak. A reziliencia jegyében fel kell mérni a bekövetkező, várható hatásokat, cselekvési lehetőségeket és meg kell hozni a szükséges intézkedéseket. Annál is inkább, mert a hatások települési szinten lesznek leginkább érezhetőek a mindennapi ember számára. Ez indukálhatja az alulról jövő kezdeményezéseket. Ehhez nem feltétlenül kell újat kitalálni, a reziliencia igénye sem ez, csupán a meglévő keretek olyasfajta átalakítását igényli, ami a változó körülményekhez való hatékonyabb alkalmazkodást segíti elő.

Ennek alapja lehet az önkormányzatok által kötelezően megalkotandó környezetvédelmi programok, amelyekben településfejlesztési, közlekedési, természetvédelmi, köztisztasági, vízellátási témakörökön túlmenően többször rögzítenek pl. energetikai, klímaadaptációs kérdéseket is (pl. Debrecen, Keszthely, Mór). Vannak olyan önkormányzatok is, amelyek ezeket külön dokumentumban rendezik (Szombathely, Veszprém, Hódmezővásárhely). De talán nem is a dokumentumok elnevezése a lényeges, sőt az integráció, a holisztikus szemlélet igényli ezekben a területeknek az egymásra tekintettel való kezelését, ami egy egységes programban jobban megvalósítható. Valamint szükséges az együttműködés az önkormányzatok között is (akár társulások révén), vagy a civil szervezetekkel, a kormányzati szervekkel, stb., amely jobb (és transzparens, hatékony) döntéshozatalt alapozhat meg. Azok az önkormányzatok, amelyek valamely önkormányzati szervezet (pl. Polgármesterek Szövetsége) részei, a jobb információáramlás miatt hamarabb hoznak döntéseket e körben. Továbbá elkerülhetőek azok a helyzetek is, amelyek az országos és helyi szintű

³ Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro*, 2013/1. szám, 11-30. o.

jogszabályok kollízióját eredményezik. Ennek eklatáns példája a távhőellátást érintő jogalkotási anomáliák.⁴

Előfordul az is, hogy a központi szabályozás nem kínál megoldást egy helyi szintű környezeti probléma megoldására, amire példaként szolgál a Bogácson meghozott zajvédelmi szabályozás, amikor az önkormányzat egyes környezeti érdeket védendően hoz rendelkezést, szabályozási kompetencia hiányában. Ennek hátterében a külterületi pincesorra vonatkozóan határoztak meg zajvédelmi határértéket, mert zavarta a környéken élők nyugalma, ugyanis az közel található a belterületi ingatlanokhoz.

Nem közvetlenül, hanem tágabb értelemben az uniós kvótakereskedelmi rendszer (EU-ETS) is kapcsolódik a helyi környezeti érdekekhez, amennyiben a klímaváltozásra visszavezethető káros folyamatok elszenvedője a lakosság, a települési szint, valamint a kvótarendszer alanyai, a vállalatok, működése településekhez kapcsolódik.

Ugyanakkor megemlíthető az ETS komplementerének tekinthető erőforrás-megosztási szabályozás is, aminek ugyan címzettjei a tagállamok, de a tényleges cselekvés szintje a kormányzat alatt, a vállalati, az önkormányzati, a háztartási, a lakossági területeken van. Ez a szabályozás olyan kört takar, amely során a hulladékgazdálkodási, szolgáltatási, háztartási, közlekedési stb. szektor üvegházhatású gáz kibocsátásának 10%-os mérséklése a cél (2020-ra 2005-höz képest) - amelyek megvalósítása, valljuk be nehezen képzelhető el az önkormányzatok közreműködése nélkül. Ezek az ágazatok erősen az önkormányzatokhoz való kapcsolódásuk jegyében lesznek az elkövetkező évek/évtizedek klíma-/környezetvédelmi célterületei, amire a helyi, települési szintnek is reagálnia kell.

Azt láthatjuk, hogy a környezeti problémák által generált növekvő nyomásra az önkormányzatoknak válaszokat kell találniuk. Azonban ahhoz, hogy az eszközök, a fellépés területei megfelelőek, összehangoltak legyenek, nem szabad azokat magukra hagyni. Az együttműködés, a megfelelő információ rendelkezésre bocsátása, áramlása, a szakterületek közti integráció elmélyítése mindenképpen szükséges. Továbbá kívánatos a gazdasági szemlélet környezeti érdekekkel való összehangolása is, hiszen a gazdaság nem létezhet környezeti alapok hiányában.

⁴ Fodor László: „Ki melegedni akar, füstöt is szenvedje.” A környezetvédelmi közérdek érvényesítése a távhő szabályozásában. *Közjavak*, II. évf., 2016/3. szám, 8-12. o.

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 nyújtsion információt az olvasóközönségnek.

ÁTTEKINTŐ ADATOK A NÉPSZAVAZÁS KAPCSÁN¹

A népszavazás előtt nagy dilemma volt az ellenzéki pártok, civil és egyéb szervezetek számára hogyan viszonyuljanak a kvóta referendumhoz. Voltak, akik érvénytelen szavazatok leadására buzdítottak (TASZ, Magyar Helsinki Bizottság stb.), mások bojkottra ösztönöztek, míg a kormánypárt a „nem” szavazatok leadását támogatta. A bojkott és az érvénytelen szavazat között csak technikai jellegű (érvénytelen szavazat mérhető és aktivitást követel meg az emberektől) a különbség, így voltaképpen ők egy táborba tartoznak.

Alaptörvény „AZ ÁLLAM” című fejezet 8. cikk (4):

„Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

A fent említett Alaptörvény bekezdés alapján a 2016. október 02-án tartott népszavazás: érvénytelen. Ha a referendumot összességében nézzük megállapítható, hogy a választópolgárok több mint fele a bojkottot választotta, vagy azért mert így szerette volna kifejezteni az ellenállását, vagy azért, mert érdektelen a menedékkérők helyzetével kapcsolatosan. Körülbelül 3 és fél millió szavazó választotta a részvételt. A megjelentek 98,32% döntött a nem választási lehetőség mellett, míg 1,68%-a szavazott a feltett kérdésre igennel.

Táblázatos formában mindez összefoglalva:

Választópolgárok száma:	8 258 302		
Leadott szavazatok:	3 581 263		
Érvényes szavazat:	3307 109 – 40,03%	Igen	1,68%
		Nem	98,32%
Érvénytelen, nem szavazott:	4 956 959 - 60,02%		

Forrás: saját szerkesztés

¹ Készítette: *Lovas Dóra*, PhD hallgató

Megyékre lebontva a népszavazás eredményét megállapítható, hogy az adott helyen élő választópolgárok arányát tekintve a legtöbben Vas Megyében adtak le érvényes szavazatot, míg legkevesebben Budapesten és Baranya megyében:

Budapest

Összes leadott szavazat: 530 140

Érvényes szavazatok: 467 065– összes választópolgárhoz viszonyítva:34,74%

Érvénytelen szavazatok: 62 273

Baranya megye

Összes leadott szavazat: 126 861

Érvényes szavazatok: 119 486 - összes választópolgárhoz viszonyítva: 38,37%

Érvénytelen szavazatok: 7288

Vas megye

Összes leadott szavazat: 108 205

Érvényes szavazatok: 102 661-összes választópolgárhoz viszonyítva 49,35%

Érvénytelen szavazatok: 5454

A népszavazás eredménye külföldön sem maradt visszhang nélkül, és számos neves lap számolt be a referendum eredményéről pl.: The Time (brit); Libération (francia); Corriere della Sera (olasz); La Libre Belgique (belga); The Wall Street Journal (amerikai); Frankfurter Allgemeine Zeitung(német)lapok. A külföldi lapok elérő véleménye két vonal mentén foglalható össze, egy részük szerint a kormánynak tanulnia kellett volna a brit népszavazásból (egy népszavazás rosszul is elsülhet), míg a más részük szerint az érvényesen leadott szavazatok közötti többségben lévő nemek aránya erősíteni fogja a menekültekkel szembeni ellenállást.

Külföldi lap/internetes oldal	Vélemény
Le Figaro	A nemek nagyarányú győzelme segítheti a miniszterelnököt abban, hogy 2018-ban megnyerje a választást.
Corriere della Sera	Orbán Viktor pofont akart adni Európának, de a magyarok adtak neki egyet.
La Libre Belgique	A nemek győzelme valószínűleg erősíteni fogja Orbán belföldi pozícióját, és finomítja vezetői arculatát az európai migrációellenesek táborában.
The Wall Street Journal	A népszavazásnak még érvényesség esetén sem lenne sok azonnali következménye az EU migrációs politikájára, mivel Brüsszel amúgy is lemondani látszik a kötelező kvótákról.
Frankfurter Allgemeine Zeitung	„A magyarok megtagadják a szavazást a menekültkvótákról” címmel

The Times	A jelek szerint egy európai vezető ismét a saját kárán tanulta meg, hogy egy népszavazás miként sülhet el rosszul.
Financial Times	“kínos kudarcot szenvedett” az Európai Unió migrációs politikája elleni harc, mivel a migrációellenes referendumon győzelme elmaradt az alacsony részvételi arány miatt.
Vecernji List (horvát)	A letelepedési kötvényre utalva azt írta, akinek van pénze, várják, a többiekre drótkerítés vár.
Mladá Fronta Dnes (cseh)	A magyarországi népszavazás nem erősítette meg Orbán Viktor pozícióját, de kudarcot sem jelent számára.
Vesztyi.ru (orosz)	Az érvényességi küszöböt nem sikerült meghaladni, de a győzelem nyilvánvaló: mindössze néhány százalék hiányzott ahhoz, hogy érvényes legyen a népszavazás Magyarországon

Forrás: <http://www.hirado.hu/2016/10/03/kulfoldi-sajto-a-magyar-nepszavazasrol/>

Az eredmények elemzését részletesebben lásd:

http://valasztas.hu/hu/ref2016/1152/1152_0_index.html

http://hvg.hu/itthon/20161002_A_nepszavazas_eredmenye_9925_szazalekos_feldolgozottsagnal

<http://www.hirado.hu/2016/10/03/kulfoldi-sajto-a-magyar-nepszavazasrol/>

<http://www.sztarklikk.hu/kozelet/a-nepszavazas-eredmenye-megyekre-lebontva/296000>

ADÓ- ÉS JÁRULÉKCSÖKKENTÉS, BÉREMEELÉS. KI JÁR JÓL ÉS KINEK FÁJ(HAT)?²

Az utóbbi napokban bejelentett változások módja és mértéke mondhatni váratlanul érte a hazai vállalkozásokat. Azt már régóta tudni lehetett, hogy a Kormánynak intézkedéseket kell hoznia az alacsony bérek miatti elvándorlás megállítása, és az ország versenyképességének a javítása érdekében. Ugyanakkor a mostani adóteher-, és járulékcsoökkentés valamint béremelés megítélése nézőpont kérdése, mást jelent a vállalkozásoknak és mást a munkavállalóknak. Jelen írás e jelenség hátterébe kíván betekintést adni, ki is jár jól és kinek fájhat?

Elsőként tekintsük át, milyen módosításokat hozott a Kormány a társasági nyereségadó kapcsán. A társasági adó jelenleg két kulcsos, 500 millió Ft-os eredményig az adókulcs mértéke 10 %, majd az ezt meghaladó részt 19 %-os kulcs terheli. A Miniszterelnök által bejelentett változások szerint, jövőre egykulcsos, 9 %-os lesz a

² Készítette: *Karácsony Tamás*, közigazgatás-szervező szakos hallgató

társasági adó, mely egyaránt vonatkozik a kis- és középvállalatokra és a nagyvállalatokra. Ahogy számos szakértő reflektált a változásokra - várható lesz, hogy a multik úgy alakíthatják majd a beszámolójukat, hogy Magyarországon tudjanak adózni, ami többletbevételt jelent a büdzsének, hiszen hazánk így az EU-ban a legkedvezőbb társasági adó feltételeket nyújtaná, megelőzve Bulgáriát, ahol jelenleg 10 %-os az adókulcs. A központi költségvetés oldaláról nézve pedig a változás azt eredményezi, hogy nagyjából 140-150 Mrd Ft-os bevételkiesés fog jelentkezni jövőre, tehát ennyivel marad több pénz a vállalatoknál. Versenyképességi szempontból vizsgálva azonban ez az adócsökkentés mindenképp pozitív változásnak tudható be. Hiszen jövőre, a külföldi nagyvállalatoknak – melyek jellemzően bőven 500 millió Ft feletti eredményt produkálnak – már nem 19, hanem 9 % társasági adót kell fizetniük, így a külföldi működő tőkeberuházások száma ugrásszerűen megnő(het), mely új munkahelyeket teremthet a lakosság számára.

A következő lényeges kérdés azonban az, hogy valójában mely vállalkozásokat érinti a legkedvezőbb módon. A már említett információk alapján egyértelművé vált, hogy az adócsökkentés nagy kedvezményezettjei a hazai és külföldi multik, nagyvállalatok. Az érem másik oldalán viszont ott vannak a hazai mikro-, kis- és középvállalkozások, melyek már közel sem ilyen derűlátóak. Ebbe a körbe azok a vállalkozások tartoznak, amelyek jellemzően nem érik el az 500 millió Ft-os éves eredményt, tehát a változtatások következtében 10-ről 9 %-ra csökken az adóterhük, ami csupán 1 %-ot jelent, szemben a nagyvállalatok 10 %-ával.

Ám ennél sokkal nagyobb gondot jelent számukra, hogy a Kormány elfogadott egy jövő évi 15 %-os minimálbér-emelést, illetve a garántál bérminimum 25 %-os megemelését. Ezt a nagyarányú bérnövekedést nagyrésztük képtelen lesz kigazdálkodni, hiszen az 1 %-os adóteher csökkenés nem kompenzálja mindezt, így ezek a cégek előbb-utóbb veszteségesek lesznek és bezárnak, vagy átlépnek a szürke- és feketegazdaságba.

A Kormány által bejelentett további intézkedés a 4 %-os munkaadói járulékcsoökkentés. Ez megint csak egy olyan intézkedés mely természetesen kedvezőleg hat a vállalkozások egészére, ugyanakkor ez a tehercsökkenés nem ellensúlyozza a minimálbérből és a garántált bérminimumból fakadó többletterheket, így kis- és középvállalkozások versenyhátrányba kerülhetnek emiatt. Számokban ez azt jelenti, hogy miközben a minimálbért 111 ezerről 127 ezer Ft-ra, a szakképzetteknek járó garántált bérminimumot pedig 129 ezerről 161 ezer Ft-ra kell emelniük a cégeknek, miközben a szociális hozzájárulási adó (SZOCHO) esetében csupán 5-6 ezer Ft-al lenne kisebb a fizetési kötelezettségük. A járulékcsoökkentés mértéke a költségvetés szempontjából sem mindegy, hiszen a SZOCHO egy százalékpontos csökkentése bruttó 90-100 Mrd Ft-al csökkenti a költségvetés bevételeit, így a 4 %-os csökkentés mintegy bruttó 400 Mrd Ft-os járulékkieséssel jár.

Dávid Ferenc a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségének (VOSZ) főtíkára azt mondta, hogy a jelenleg Magyarországon működő közel 500 ezer vállalkozásból nagyjából 1100-1200-at érint a szignifikánsan az adóteher-csökkenés. Hozzátette, hogy ezen nagyvállalatoknál, ahol ilyen nagymértékű nyereség-adóalap képződik, feltehetőleg nincsenek hatékonysági és termelékenységi problémák, így könnyen elviselik a minimálbér-emelést, szemben a mikro-, kis- és

középvállalkozásokkal. Véleménye szerint nem a társasági adót, hanem a munkára rakódó járulékok terhét kellene csökkenteni, illetve kisebb mértékben emelni a béreket.

Látható tehát, hogy a vállalkozói szférát érintő kormányzati intézkedések beleillenek a Kormány eddigi adópolitikájába, és párhuzamba állítható a személyi jövedelemadó egykulcsossá tételével vagy a családi adókedvezmény intézményének megváltozásával egyaránt.

Források:

http://index.hu/gazdasag/2016/11/17/jovore_9_szazalekos_lesz_a_vallalati_ado/

<http://www.vg.hu/gazdasag/egy-szamjegyu-lesz-a-tarsasagi-ado-478005#p2>

http://hvg.hu/gazdasag/201647__diktalt_keresetek__letszambahiany__megugro_adobevetelek__idozitt_berbomba

http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/versenyhatranyba-kerulnek-a-kkv-k-a-jarulekcsokkentek-miatt/

http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/megvan_ki_lesz_a_jarulekcsokkentek-vesztese_megbukott_a_2017-es_koltsegvetes.624642.html

https://www.youtube.com/watch?v=o1krlaNPzUA&list=PLLbVIN5-thkoeCwtqy98KGoEneF19a_ix&index=19

http://index.hu/gazdasag/2016/11/18/a_munkaadok_nem_fogadjak_el_a_kormany_bere-melesi_tervet/

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

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).

© 2016 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.