

Pécsi Munkajogi Közlemények

XVIII. évfolyam • I-II. szám • 2025.

Pécsi Munkajogi Közlemények

*A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító és Európai Munkajogi Kutatóintézetének folyóirata*

A Munkajogi Folyóiratok Nemzetközi Szövetségének Tagja
Member, International Association of Labour Law Journals

A Szerkesztő Bizottság elnöke: Kiss György
A Szerkesztő Bizottság tagjai:
Hajdú József, Kun Attila, Őry Csaba, Pál Lajos

Főszerkesztő: Berke Gyula
Szerkesztő: Bankó Zoltán

A szerkesztőség címe:
Levélcím: 7622 Pécs 48-as tér 1. • Telefonszám: 72/501-500/23222

Kiadja:
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Felelős kiadó:
Mohay Ágoston Csanád dékán

Tervező szerkesztő:
Molnár László

A folyóiratban közölt művek szerzői jogilag védettek. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A művek a kiadó írásbeli engedélye nélkül részeiben sem reprodukálhatók, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozhatók fel, nem tárolhatók, nem sokszorosíthatók és nem terjeszthetők.

Nyomdai munkálatok: Kódex Nyomda, Pécs

A folyóirat e száma az HUN–REN–PTE–NKE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoportja (HUN–REN–PTE–NKE Research Group of Comparative and European Employment Policy and Labour Law) támogatásával készült. A kutatócsoport vezetője: Papp Tekla egyetemi tanár

HUN-REN
Magyar Kutatási Hálózat

HU ISSN 1789-7637
ISSN 3004-1821 (Online)

E számunk szerzői:

Mohamad Alkhaled

Phd hallgató

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Báles Máté

Phd hallgató

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Berke Gyula

egyetemi docens

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Dawud Savannah Rose

tanársegéd

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Gergely Katalin

kamarai jogtanácsos

Phd hallgató

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Herke-Fábos Katalin Barbara

adjunktus

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Kun Attila

egyetemi tanár

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Szabó Imre Szilárd

egyetemi docens

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Tóth Kristóf

Phd hallgató

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

TARTALOM

Tanulmányok

<i>Berke Gyula – Herke-Fábos Katalin Barbara: A hajléktalan személy a szociális ellátórendszerben.....</i>	<i>7</i>
<i>Attila Sándor Kun – Imre Szilárd Szabó – Savannah Rose Dawud – Kristóf Tóth: Key issues concerning the employment of third-country workers in Hungary – new rules on "labour imports"</i>	<i>23</i>

Joggyakorlat

<i>Bálos Máté: A közérdekű önkéntes tevékenység és a közösségi szolgálat szerepe és szabályai a 18 év alatti fiatalok vonatkozásában</i>	<i>40</i>
<i>Gergely Katalin: A foglalkoztató társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatainak rendezése – a biztosított részére járó ellátás kifizetése</i>	<i>62</i>

Doktori tanulmányok

<i>Mohamad Alkhaled: Platform Work: Concept, Legal Challenges, and Worker Protections in the EU</i>	<i>70</i>
---	-----------

Ismertetés

<i>Imre Szilárd Szabó: International Seminar on the Regulation of Small and Medium Enterprises.....</i>	<i>86</i>
---	-----------

TANULMÁNYOK

Berke Gyula – Herke-Fábos Katalin Barbara

A hajléktalan személy a szociális ellátórendszerben¹

DOI: <https://doi.org/10.15170/PMJK.2025.1-2.1>

Absztrakt

A szociális ellátórendszert három pillér alkotja: a pénzbeli és természetbeni, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások. A személyes gondoskodást nyújtó ellátások igénybevételére alapszolgáltatás és szakosított (intézményi) ellátás keretében nyílik lehetőség. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény a hajléktalan-ellátás helyét alapvetően a személyes gondoskodást nyújtó ellátások körében jelöli ki. A tanulmány célja a hajléktalan-ellátási formák bemutatása az alap és szakosított ellátási formák rendszerében, kitérve a szociális munka szerepére és a szociálpolitikai alapelvekre. A téma feldolgozása elsősorban normatív megközelítést igényel és a szakirodalom feldolgozására támaszkodik. A tanulmány keretében vizsgáljuk a szociális munka és a hajléktalan-ellátás összefüggéseit. A tanulmány áttekinti a hajléktalan személy társadalombiztosítási jogállásának jellemzőit is, különös tekintettel az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének kérdéseire. A tanulmányt lezáró következtetésben a professzionális szociális munka jelentőségét hangsúlyozzuk.

Kulcsszavak

hajléktalan ellátás, szociális igazgatás, szociális ellátások

Bevezető

A hajléktalan-ellátás a kríziskezelésre koncentrált, megoldandó a hajléktalan életmódot élő személyek legalapvetőbb szükségleteit. Az emberi szükségletek hierarchiáját, egymásra épülésének fokozatait a Maslow-piramis szemléletesen ábrázolja. A hajléktalan életmódot folytató személyekkel foglalkozó szociális munkások véleménye alapján rögzíthető, hogy szükségleteik a fiziológiai szempontokon túlmutatnak. Így a biztonság és az elismerés szükséglete is domináns a lakhatási kihívások mellett. A lakhatási kihívások szempontjából is csoportosíthatók a szükségletek primer és másodlagos igényekre. Nem csupán a lakhatás olyan primer, fizikai jellemzői a meghatározóak, mint a fedél, a fűtés, az alvási és tisztálkodási lehetőség, illetve a létfenntartás legelemibb feltételeihez való hozzájutás. Legalább ilyen

¹ A tanulmány a 2020-1.1.2-PIACI-KFI-2021-00306 Okos Révkalauz HUB projekt és az NKFIH OTKA 147178 „Az európai munkajog hatása az újabb magyar munkajogi jogfejlődésre” című pályázatok keretében készült.

fontos számukra, hogy az általuk elérhető lakhatási lehetőség egyben rendelkezzen az otthon legfontosabb jellemzőivel, mint a biztonság és a privát szféra adta önállóság és szabadság (Győri, 2023).

A hajléktalan-ellátás nem foglalkozik azokkal az élethelyzetekkel, amelyek a hajléktalan életmód kialakulásában szerepet játszanak. A prevenció tehát nem előzi meg a kríziskezelést. A szociális ellátórendszer keretében találkozhatunk a lakhatás megőrzésére irányuló szociális ellátási és szolgáltatási formákkal, de ezek nem képezik a hajléktalan-ellátás részét. A hajléktalan-ellátás rendszere (ellátások és szolgáltatások) az életmód saját elhatározásból történő felszámolására nem alkalmas. A rendszerből való kilépésre érett embereket nincs hova „kiléptetni”, mert a társadalom nem biztosítja az ehhez szükséges csatornákat intézményesen (Radoszáv, 1997.). A kiutat nem a rendszer, hanem a szociális munka jelentheti, ha a közpolitika előterébe a szociális segítségnyújtás kerül (Győri, 2009).

A hajléktalan-ellátás szociális jogi problematikájához szorosan kapcsolódik a hajléktalan személy élethelyzetének másik sarkalatos kérdése, a társadalombiztosítási egészségügyi szolgáltatás igénybevételének lehetőségei, anyagi és eljárásjogi szabályai. Az erre vonatkozó tételes jogi szabályozás korántsem ellentmondás-mentes.

I. A hajléktalan személy

A hajléktalan személyek fogalmának meghatározása nemcsak a szociológia feladata. A szociális ellátórendszer egyes ellátási és szolgáltatási formáinak igénybevétele során jól körülhatárolt jogosultsági feltételrendszerrel és ehhez kapcsolódó személyi körrel találkozhatunk. Ezért a jogi értelemben vett fogalommeghatározás részletezése előtt szándékosan kerültük a hajléktalan kifejezés főnévként való használatát. A probléma feloldására a hajléktalan életmódot, életformát állítottuk középpontba. Ez ugyanis kapcsoló elvet jelent a szociológiai és jogi kontextus között.

A jogi értelemben vett fogalom-meghatározás előtt azonban mindenképpen vizsgálnunk kell a hajléktalanná válás mögött meghúzódó társadalmi és személyes problémákat, hiszen ez az alapja a szociológiai megközelítésnek. A hajléktalanságban mélyen gyökerező, a társadalmi tagságot veszélyeztető problémák húzódnak meg (Szoboszlai et al., 2008).

A kutatók, szociálpolitikusok és szociális munkások körében nincs valódi konszenzus azzal kapcsolatban, hogy kit tekinthetünk hajléktalannak. A fogalommeghatározás leggyakrabban a „hajlék”, a „biztonság” és az „otthon” főnevek köré koncentrálódik. (Pik, 1995). Győri Péter fontosnak tartja kiemelni, hogy az effektív (ténylegesen) hajléktalan személyek körén kívül foglalkozni kell azoknak a személyeknek a csoportjával is, akik a hajléktalanság veszélyében élnek és akikből bármikor valódi hajléktalan lehet. (Győri, 1990)

A hajléktalanság egy életforma. Társadalmi és egyben személyes viszonyok összessége, melynek során a hajléktalansághoz vezető élethelyzetek váltják egymást és kapcsolatba kerülnek a szociális ellátórendszerrel (Bényei et al., 2000). A szerzők később konkrétan megjelölik a váltakozó élethelyzetek típusait. Ezek szerint a hajléktalanság egy olyan életforma, amely során az otthontalan – lakástalan – effektív hajléktalan – fedél nélküli élethelyzetek váltják egymást. E lakhatásmódbeli váltások egyik, de nem egyetlen

állomása a hajléktalan-ellátó intézményrendszer (Gurály et al., 2002). A szociális ellátórendszerhez való kapcsolódás oka a hajléktalan személyek ellehetetlenülése. Ez az ellehetetlenülés gazdasági és érzelmi eredetű is lehet. Mi jellemzi ezeket a személyeket? A társadalomból kirekesztettnek érzik magukat. Az állapotukért másokat okolnak. Mindezek a körülmények a túlfokozott önérzetüket erősítik. Ennek ellenére az ápoltságuk hiányos (Radoszav, 1997).

A jogi értelemben vett fogalom-meghatározásnak választ kell adnia a hajléktalan-ellátás két központi kérdésére: a hatásköri- és illetékességi kérdésre és az ellátási kötelezettségre (Oross, 1996). A kétirányú meghatározást a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban Szocvtv.) a hatályára vonatkozó rendelkezések között, a 4. § (2)-(3) bekezdései alatt rögzíti. Az első - igazgatási típusú - definíció értelmében hajléktalan a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy, kivéve azt, akinek bejelentett lakóhelye a hajléktalan szállás. A Szocvtv. 6. §-a alapján a fogalom-meghatározás körébe tartozó személyek ügyében szociális igazgatási eljárásra az a szociális hatáskört gyakorló szerv illetékes, amelynek illetékességi területét a hajléktalan személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatában tartózkodási helyeként megjelölte. A hajléktalan személyek részére nyújtott pénzbeli és természetbeli ellátások esetében e szerint a definíció szerint kell eljárni. A Szocvtv. 4. § (3) bekezdése értelmében hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti. Ez a meghatározás a szociális ellátás szempontjait követi, ugyanis a Szocvtv. 7. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. Ehhez a definícióhoz köti a Szocvtv. a hajléktalan személyek részére fenntartott személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat. Vagyis ezt a meghatározást köteles alkalmazni az önkormányzat akkor, ha nappali melegező, éjjeli menhely vagy átmeneti szállás formában nyújt személyes gondoskodást. Ez azt is jelenti, hogy az említett ellátások igénybevételekor feltételként nem köthető ki lakcím vagy utolsó lakcím szerinti területi illetékesség (Kik azok a hajléktalanok - jogi megközelítés, kka.hu). A Szocvtv. anyagi és eljárásjogi fogalom-meghatározása mellett fontos szempont a hajléktalan-ellátásban érvényesülő alapjogi elvárás, garancia is. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (továbbiakban SzCsM rendelet) 102. § (1) bekezdése alapján a hajléktalan ellátás megszervezése során figyelemmel kell lenni az ellátást igénybe vevők alapvető jogaira, emberi méltóságára.

II. A szociálpolitika és a szociális igazgatás kapcsolata

Szociálpolitika alatt a társadalom szegényebb életkörülmények közé szorult tagjai társadalmi, gazdasági, kulturális, jóléti helyzetének javítását, vagy további romlásának megállítását célzó szervezett közösségi tevékenységet értünk. Tehát a szociálpolitika a társadalom működésével foglalkozik, annak működését kívánja befolyásolni a szociális élet területén. Célja a szegénység és a kiszolgáltatottság elviselhető szinten tartása. A tudományterület a célokhoz eszközöket rendel. Így a szociálpolitika eszközei arra irányulnak, hogy megszüntessék a társadalom működéséből

fakadó hiányosságokat, a jövedelem-elosztási aránytalanságokat és az azok miatt kialakuló indokolatlan hátrányos helyzeteket több tudományág eredményeinek hasznosításával. Tehát a szociálpolitika a társadalompolitika része, gyakorlatorientált és multidiszciplináris terület. Legfontosabb alapelvei a biztonság, a prevenció (megelőzés) és korrekció (utólagos beavatkozás), az integráció és szegregáció, valamint az együttesen értelmezendő alapelv négyese: univerzalitás (feltétlen, egyenlő), szelektivitás (feltételhez kötöttség), normativitás (jogszabályban lefektetett eljárásrend) és diszkrecionalitás, azaz hogy az a jogalkotó döntésének függvénye (Kristó, 2022).

A szociálpolitika tehát a társadalomtudományok metszéspontjában található. Esztergár Lajos szerint: *„Azok az állami intézkedések, amelyek a társadalom megbetegedését vannak hivatva gyógyítani, továbbá azok a jogszabályok, melyek a társadalmi megbetegedésekből származó problémák megelőzését szolgálják, a szociális jog fogalmát állapítják meg.”* (Esztergár, 1936). Esztergár Lajos korabeli gondolatai ma is helytállóak. Bár napjainkra a közigazgatási joghoz való kizárólagos kötődését vegyes jogági helyzetére tekintettel a szociális jog elveszítette, de a központi témája továbbra is a szociális védelem. A szociális jog körébe az állam által szervezett, az állam által jogilag szabályozott és a közigazgatási szervek által megvalósított, az általuk közhatalmi eszközökkel felügyelt tevékenységek tartoznak. A szociális jog kizárólag az állam által rászorultsági alapon, alanyi jogon nyújtott ellátásokra és a foglalkoztatáspolitikai eszközökre terjed ki (Hoffman, 2015). A szociális jog feladata a természetes személyek reprodukciós zavarhelyzetének elhárítása és megoldása annak érdekében, hogy szociális védelmük biztosítva legyen. Ebben a fogalmi kontextusban a reprodukciós zavar azt az élethelyzetet foglalja magában, amikor az egyén önmagáról és családjáról nem képes gondoskodni. A szociális védelem anyagi- és eljárásjogi kereteit a szociális igazgatás jelöli ki.

A szociális igazgatás a közigazgatás része, a humán közszolgáltatások igazgatásának részterülete. Tehát a szociális igazgatás a szociálpolitika gyakorlati megvalósításának megszervezését jelenti sajátos hatósági, jogi, irányítási, pénzügyi eszközeivel, továbbá az e célra létrehozott, fenntartott és működtetett intézményrendszere útján (Kristó, 2014). A szociálpolitika és a szociális igazgatás közötti kapcsoló elv a szociális védelem. Míg a szociálpolitika a probléma feltárására, beazonosítására és megnevezésére, valamint a problémához igazodó eszközök kidolgozására koncentrál, addig a szociális igazgatás teremti meg a szociálpolitikai elvek gyakorlati kereteit és határozza meg a végrehajtás eszközeit. A szociális igazgatás területei: a foglalkoztatás (munkanélküliség), az egészségügy, az oktatás, a társadalompolitika és segélyezés, a lakáspolitikai, valamint a szociális szolgáltatások.

III. A szociális krízishelyzetet észlelő és jelzőrendszer

A Szocvtv. 2005. január elsejétől hatályos módosítása létrehozta a veszélyeztetettséget és szociális krízishelyzetet észlelő jelzőrendszert a családok segítése érdekében. A szociális krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer működésének alapjául a Szocvtv. 64. § (2) bekezdése szolgál. A hivatkozott normaszöveg szerint a jegyző, a járási hivatal, továbbá a szociális, egészségügyi szolgáltató, intézmény, valamint a pártfogói felügyelői és a jogi segítségnyújtói szolgálat jelzi, az egyesületek, az alapítványok, a vallási közösségek és a magánszemélyek jelezhetik a családsegítést nyújtó szolgáltatónak,

intézménynek, ha segítségre szoruló családról, személyről szereznek tudomást. A mondat első fordulata jelzési kötelezettséget fogalmaz meg a felsorolt szervek és szolgáltató intézmények vonatkozásában, míg a második fordulat a jelzés lehetőségét fogalmazza meg az államigazgatás decentralizált szervein kívül eső, de a feladatellátásba bekapcsolódó jogi- és természetes személyek, valamint vallási közösségek számára (Patai, 2022).

Bár a normaszöveg *expressis verbis* a családok segítségét fogalmazza meg a veszélyeztetettséget és a szociális krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer létrehozásának jogalapjául, ugyanakkor a 64. § (2) bekezdésében ezt a feladatot kiterjesztően értelmezi. A segítségre szoruló családok mellett a segítségre szoruló személyek is a családsegítést nyújtó szolgáltató látókörébe kerülhetnek jelzés esetén. Ez a kiterjesztő értelmezés következik a családsegítés mint szociális alapszolgáltatás fogalmi ismérveiből is. A Szocvtv. 64. § (1) bekezdése szerint a családsegítés a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás. A szociális krízishelyzetet észlelő és jelzőrendszer nem kapcsolódik elsődlegesen a hajléktalanellátáshoz, ugyanakkor lehetőséget teremt a prevenció beavatkozására és a krízisintervencióra egyaránt.

IV. Szociális ellátások és szolgáltatások rendszere

A szociális rendszerek alapfeladata a társadalomban meglévő szociális problémák felismerése, a kirekesztés megelőzése, az egyéni szükségletekhez igazodó segítség, az esélyegyenlőség elősegítése. Ezt a célt hivatott szolgálni a szociális szolgáltatások rendszere. Ezek olyan szolgáltatások, amelyek a valamilyen szempontból rászoruló személy számára segítséget nyújtanak ahhoz, hogy ismét autonóm életet tudjon élni (Czibere – Mester, 2020). Ez a szándék jelenik meg a Szocvtv. céljaként megfogalmazott normaszövegben. Ezek szerint a törvény célja, hogy a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.

Magyarországon a szociális szolgáltatások jogosultságának szabályozása szinte minden esetben az univerzalitás elvére épül. Ez azt jelenti, hogy az igénybevételnek nem feltétele az alacsony jövedelem. Ez a megállapítás nem áll ellentétben azzal a ténnyel, hogy a szociális szolgáltatások igénylői között nagy számban találhatók jövedelmi szempontból rászoruló személyek (Czibere – Mester, 2020).

A hajléktalan-ellátás helye a szociális igazgatás rendszerében alapvetően a szociális szolgáltatások között található. A Szocvtv. a szociális ellátórendszer keretében igénybe vehető ellátásokat és szolgáltatási formákat három pillérre bontja. A törvény eredeti szándéka szerint biztosítani kívánta, hogy a szolgáltatások szervezésének felelőssége a helyi és megyei önkormányzatoknál legyen, így a döntések a szükségletekhez a lehető legközelebb szülessenek meg (Czibere – Mester, 2020).

A pénzügyi ellátási formák az első pillérhez tartoznak. A Szocvtv. 25. § (1) bekezdése szerint a jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására, illetve a

különös méltánylást érdemlő személyes élethelyzetére figyelemmel pénzbeli szociális ellátás nyújtható a kérelmező szociális rászorultsága esetén. A Szocvtv. által nevesített szociális rászorultság alapján kérelmezhető ellátások az időskorúak járadéka, az aktív korúak járadéka, a gyermekek otthongondozási díja, továbbá az ápolási díj, a tartós ápolást végzők időskori támogatása és a települési támogatás. A fővárosi hajléktalanok számára a jogalkotó külön pénzbeli támogatási formát biztosít rendkívüli települési támogatás jogcímen, amely a pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján igényelhető abban az esetben, ha a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat nem állapodik meg ettől eltérően.

A szociális ellátórendszer második pillére a természetben nyújtott szociális ellátások. A jogosultsági feltételeknek megfelelő személy közgyógyellátásra és egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó kérelmet terjeszthet elő a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnél. Ezek között az ellátási formák között nem nevesíti a hajléktalan személyeket a jogalkotó a személyi (jogosulti) kör tekintetében.

A harmadik pillér a személyes gondoskodás köré csoportosul. Ebben a csoportosításban megkülönböztethetjük az alapszolgáltatásokat és a szakosított (intézményi) szolgáltatásokat. A Szocvtv. 56. § (1) bekezdése szerint a szociálisan rászorultak részére személyes gondoskodást az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják. A hajléktalan-ellátás különböző formái alapvetően személyes gondoskodáshoz kötöttek. Egyaránt jelen vannak az alapellátások és a szakosított ellátási formák között.

1. Alapszolgáltatások

A Szocvtv. 57. § (1) bekezdésében nevesíti a szociális alapszolgáltatásokat, amelyek a következők: a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás, az *étkeztetés*, a házi segítségnyújtás, a családsegítés, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, a közösségi ellátások, a támogató szolgáltatás, az *utcai szociális munka* és a *nappali ellátás*.

Az alapszolgáltatások megszervezésével az állam és a települési önkormányzat segítséget nyújt a szociálisan rászorulóknak részére saját otthonukban és lakókörnyezetükben önálló életvitelük fenntartásában, valamint egészségi állapotukból, mentális állapotukból vagy más okból származó problémáik megoldásában. A hajléktalan személyek jogi értelemben vett fogalmának tisztázásakor megállapítottuk, hogy hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.

A Szocvtv. 7. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. Így külön nevesíti a jogalkotó az alapszolgáltatások körében az étkezésre való jogosultságot, az utcai szociális munka igénybevételét és a nappali melegező nyújtotta lehetőségeket az önálló életvitel megőrzése és kialakítása, valamint az egészségi állapot figyelemmel kísérése érdekében.

1.1. Étkezés

A Szocvtv. 62. § (1) bekezdése értelmében az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. A jogalkotó ebben a rászorult körben nevesíti a hajléktalanokat is. A rászorultság feltételrendszerét a települési önkormányzat rendelete tartalmazza. Aki a jogosultsági feltételeknek megfelel, szociális konyhán vagy népkonyán juthat hozzá a napi egyszeri meleg ételhez.

1.2. Utcai szociális munka

Az utcai szociális munka, mint szociális alapszolgáltatás az utcán tartózkodó hajléktalan személy helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérését, szükség esetén ellátásának kezdeményezését, illetve az ellátás biztosításához kapcsolódó intézkedés megtételét foglalja magában.

Különösen kiszolgáltatott az a hajléktalan réteg, akik nem vesznek igénybe intézményi ellátást. Esetükben nemcsak az élelem biztosítása és az egészség megőrzése, fenntartása jelenti a kihívást, hanem hajlék vagy nem megfelelő lakókörnyezet hiányában az időjárás jelenti életükre az egyik legmeghatározóbb kockázatot. Ezért a jogalkotó külön rendelkezik a vörös kód kiadására vonatkozó életvédelmi feladatokról. A vörös kód speciális figyelmeztetés, amelynek célja, hogy kritikus időjárási helyzetben felhívja a szociális ellátórendszer figyelmét arra, hogy a segítő tevékenység egyik legfőbb feladata az élet védelme. A -10°C vagy annál alacsonyabb hőmérséklet, tartósan 27°C feletti napi középhőmérséklet vagy egyéb időjárási körülmények esetén a meteorológiai szolgálat második szintű veszélyjelzése esetén a regionális diszpécserközpontokon keresztül vörös kód figyelmeztetést ad ki, amelynek ideje alatt a bentlakásos intézmények – a diszpécserközpont előzetes jelzése alapján – a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett ellátási formájuktól, ellátási területüktől és férőhelyszámuktól függetlenül kötelesek az intézménybe érkező hajléktalan személynek élete és testi épsége megóvásához szükséges mértékben a pihenés, télen a melegedés lehetőségét biztosítani. Az ellátás ideje alatt intézményi jogviszony nem jön létre. A hajléktalan személyek tájékoztatása a rendkívüli pihenés, melegedés és szálláslehetőségről és az oda való eljutás megszervezése az utcai szociális munka feladata.

Az utcai szociális munka keretében ellátandó feladatokról tételesen rendelkezik az SzCsM rendelet. Az SzCsM rendelet 104. § (1) bekezdése értelmében az utcai szociális munka feladata az utcán, közterületen, nem lakás céljára szolgáló helyen élőket életet vagy testi épséget veszélyeztető helyzetének megszüntetése, az életmóddal járó ártalmak csökkentése, a szociális és egészségügyi szolgáltatások és ellátások igénybevételének segítése és szervezése, a hajléktalan személyeket ellátó intézménybe vagy más szálláshelyre juttatás. Ennek keretében a szociális munkás megkeresi a hajléktalanokat, tanácsot ad, gondozza őket, az élethelyzetükkel összefüggő konkrét esetekben vállalja annak kezelését és szállítja a hajléktalanokat.

1.3. Nappali melegedő

A nappali ellátás a hajléktalan személyek és a Szocvtv.-ben felsorolt személyi kör részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére, továbbá igény szerint megszervezi az ellátottak napközbeni étkeztetését. Az SzCsM rendelet konkretizálja a hajléktalanok nappali melegedője által megvalósítani kívánt feladatokat. Ezek szerint a nappali melegedőnek alkalmasnak kell lennie a hajléktalan személyek közösségi együttlétére, a pihenésre, a személyi tisztálkodásra, a személyes ruházat tisztítására, valamint az étel melegítésére, tálalására, elfogyasztására.

2. Szakosított ellátási formák

Ha az életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt a rászorult személyekről az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni, a rászorultakat állapotuknak és helyzetüknek megfelelő szakosított ellátási formában kell gondozni. A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátási formák között a jogalkotó megkülönbözteti az ápolást, gondozást nyújtó intézményt, a rehabilitációs intézményt és a lakóotthont. Ezeket nevezzük összefoglalóan tartós bentlakásos intézménynek. Szintén személyes gondoskodást nyújtó szakellátási forma az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény, a támogatott lakhatás és az egyéb speciális szociális intézmény. Ezek közül az intézményi ellátási formák közül az *ápolást, gondozást nyújtó intézmények*, a *rehabilitációs intézmények* és az *átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények* falai között foglalkoznak hajléktalan személyekkel.

2.1. Az ápolást, gondozást nyújtó intézményi ellátás

Az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) az ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg. A Szocvtv. 67. § (2) bekezdése nevesíti az ápolást, gondozást nyújtó intézmények körét. Ezek szerint ápolást, gondozást nyújtó intézmény az idősek otthona, a pszichiátriai betegek otthona, a szenvedélybetegek otthona, a fogyatékos személyek otthona, valamint a *hajléktalanok otthona*. A hajléktalanok otthonában olyan hajléktalan személy gondozását kell biztosítani, akinek az ellátása átmeneti szálláshelyen, rehabilitációs intézményben nem biztosítható és kora, egészségi állapota miatt tartós ápolást, gondozást igényel. A teljeskörű ellátás része a mentális gondozás. A hajléktalanok otthonában az ellátást igénybe vevő speciális mentálhigiénés ellátásáról gondoskodni kell, különös tekintettel a hajléktalan életmódból fakadó sajátosságokra. A mentálhigiénés ellátás mellett egészségügyi ellátásban is részesül a hajléktalan személy. Az egészségügyi ellátásnak ki kell terjednie az ellátást igénybe vevő rendszeres gyógyító, megelőző és higiénés felügyeletére, a szakorvosi ellátás megszervezésére, az ápolásra, az egészségügyi rehabilitációra és szükség esetén a kórházi ellátás megszervezésére.

2.2. A rehabilitációs intézményi ellátás

A rehabilitációs intézmény a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja. Rehabilitációs intézmény a pszichiátriai betegek, a szenvedélybetegek, a fogyatékos személyek és a *hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye*.

A Szocvtv. 74/A. § szerint a hajléktalanok rehabilitációs intézménye annak az aktív korú, munkaképes hajléktalan személynek az elhelyezését szolgálja, akinek szociális ellátása ily módon indokolt, és aki önként vállalja a rehabilitációs célú segítőprogramokban való részvételt. Az SzCsM rendelet azzal egészíti ki a az intézményi ellátás jogosultsági feltételeit, hogy a bekerülés feltételül szabja az egészségi, pszichés és szociális állapotában bekövetkezett károsodás visszafordítható voltát. A rehabilitációs intézmény foglalkozásain tehát a hajléktalan személyt segíteni kell az önálló életvezetésének visszaállításában, illetve kialakításában, munkavégzési képességeinek helyreállításában, lakhatásának megőrzésében és annak megoldásában, kapcsolatteremtő, kapcsolatmegőrző képességeinek fejlesztésében, társas kapcsolatokban, a közösségben való létezés normáinak elfogadásában, valamint a kulturális integrációjában, szabadidős tevékenységek gyakorlásában.

Az önálló életvezetés kialakításának ellenőrzésére szolgál az utógondozás, amelyet megfelelő módon elő kell készíteni. Ennek kereteit az SzCsM rendelet 110. §-a tartalmazza.

2.3. Az átmeneti elhelyezést nyújtó ellátás

A Szocvtv. 80. § (3) bekezdése felsorolja az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények típusait. Ezek a következők: az időskorúak gondozóháza, a fogyatékos személyek gondozóháza, a pszichiátriai betegek átmeneti otthona, a szenvedélybetegek átmeneti otthona, az *éjjeli menedékhely*, valamint a *hajléktalan személyek átmeneti szállása*.

A felsoroltakból két intézmény is kifejezetten a hajléktalan személyek számára nyújt átmeneti elhelyezést. Ezek az éjjeli menedékhely és a hajléktalan személyek átmeneti szállása. Az éjjeli menedékhely az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására képes hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő szolgáltatás. A hajléktalan személyek átmeneti szállása az önellátásra képes hajléktalan személyeknek biztosít lakhatási szolgáltatást, vagy lakhatási szolgáltatást és az önálló életvitel fenntartása érdekében szükség szerinti mértékű esetvitelt (szociális munkát). Tekintettel arra, hogy intézményi ellátásról van szó, az SzCsM rendelet előír az átmeneti szállás vonatkozásában tárgyi feltételeket. A hajléktalan személyek átmeneti szállásának az az intézmény alkalmas, ahol biztosított a betegek szükség szerinti elkülönítése, tizenöt ellátottra legalább egy zuhanyozó és nemenkénti illemhely jut, a lakószobában egy ellátottra legalább négyzetméter nagyságú lakóterület jut, biztosítottak a ruházat tisztításának és az értékek biztonságos megőrzésének feltételei, és biztosítottak az étel melegítésére, étkezésre szolgáló helyiségek. Az intézményi ellátás keretében szociális munkások foglalkoznak a hajléktalanokkal. A hajléktalan személyek átmeneti szállása a

szociális munka keretében tanácsadást, esetkezelést, gondozást, készségfejlesztést és az ellátott egyéni szükségletei szerint felügyeletet és háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtás szolgáltatási elemeket szükség szerint biztosít. A saját szolgáltatások mellett segítik más szolgáltatásokhoz való hozzáférést is. Az éjjeli menedékhely – tekintettel az intézményben töltött korlátozott tartózkodás idejére – kevesebb szolgáltatás nyújtását vállalja a hajléktalanok átmeneti otthonához képest. Így itt tanácsadásra, esetkezelésre és felügyeletre kerülhet sor.

Az élethelyzet átmeneti, ideiglenes jellegére tekintettel a jogalkotó az átmeneti elhelyezést nyújtó ellátási formák körében szabályozza az időszakos férőhelybővítés feltételeit. Az átmeneti jelleg a téli időszakhoz kapcsolódik. Az élet védelme érdekében a szolgáltatói nyilvántartásban szereplő ellátotti számon felül a férőhelyszám bővíthető a hajléktalanok átmeneti szállásán, az éjjeli menedékhelyen, valamint a nappali melegedőben.

V. A hajléktalan személy társadalombiztosítási jogállása

A (tág értelemben felfogott) szociális ellátási rendszer egyik meghatározó eleme a társadalombiztosítás. Társadalombiztosítási jogunk átfogó reformára az 1997. évben került sor, s a rendszer alapvető, központi elemét képező szabály, az ugyancsak 1997-ben született Tbj. újrakodifikálása a 2019. évben valósult meg (a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvénnyel). Alább arra a kérdésre keressük a választ, hogy a társadalombiztosítási jog miként kezeli a hajléktalanság élethelyzetét.

Társadalombiztosítási jogunk immár hagyományosnak mondható megközelítése a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakat, az ún. kedvezményezetteket csoportokba sorolja. A csoportképzés alapja alapvetően az, hogy az adott kedvezményezett csoportba tartozó természetes személy mely ellátás(ok)ra jogosult (értelemszerűen: az egyes ellátásokkal kapcsolatosan meghatározott jogosultsági feltételek beállta esetében). A kedvezményezettként meghatározott személyek megjelölése valamilyen ún. mögöttes jogviszony, vagy jogi státusz (jogállás) révén történik. Ezt látjuk a kedvezményezettek egyik jelentős csoportjának, a biztosítottaknak a meghatározása során is. A biztosított társadalombiztosítási jogállásának alapvető jellemzője az, hogy ő a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosult. A Tbj. 6. §-ában rögzített jogviszonyok, illetve jogi státusz legáltalánosabban azzal jellemezhető, hogy e szabályhely az ún. munkavégzésre irányuló jogviszonyokat igyekszik rögzíteni. (Mellőzzük az ún. önálló foglalkozásúak, valamint az egyéni vállalkozók biztosított minősége sajátosságainak taglalását.) A kedvezményezettek második csoportjaként az egészségügyi szolgáltatásra jogosultakat említjük. E személyi körbe tartozókat a Tbj. 22. §-a határozza meg. (Nem érintjük azt a kérdést, hogy az említett rendelkezés feleslegesen utal a biztosítottakra, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek alapján, valamint a nemzetközi egyezmény, ún. szociálpolitikai megállapodás hatálya alá tartozó személyre.) Az egészségügyi szolgáltatásra jogosultakkal kapcsolatosan legáltalánosabb értelemben azt rögzíthetjük, hogy ők a Tbj.-ben meghatározott minőségükben kizárólag erre az ellátásra jogosultak. Már itt említjük, hogy társadalombiztosítási jogunk a

hajléktalan személyt ebben a körben helyezi el. Harmadik kedvezményezett csoportként említhető a Tbj. 21. §-ában rögzített, a (kizárólag) baleseti egészségügyi szolgáltatásra jogosultak csoportja. Ennek általános jellemzője az, hogy az ide tartozók sajátos jogviszonyokban munkát végeznek, ám e jogviszonyok biztosított minőséget nem alapoznak meg (Gergely – Kiss, 2020, 132.). A Tbj. 48-54. §§-ban szabályozott társadalombiztosítási ellátás megszerzésére irányuló (meghatározott személyi kör által megköthető önkéntes) megállapodás alapján (különböző) ellátásokra jogosultakat említjük a következő kedvezményezett csoportként. Önálló csoportként kezelhetjük a Tbj. 3. §-a szerint a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek, valamint a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személyeket (megint azzal, hogy ők különböző ellátásokra jogosultak, mégpedig az említett európai jogszabályok és nemzetközi szerződések szabályai szerint).

Amint említettük, a hajléktalan személy a vázolt kedvezményezett (ellátásra jogosult) rendszerben az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak körében helyezkedik el, a Tbj. 22. § (1) bekezdés s) pontja alapján jogosult az ellátásra. Noha a Tbj. 4. §-a részletes fogalom-meghatározó rendelkezéseket tartalmaz, a hajléktalan fogalmának meghatározását mellőzi. Adódik tehát a kérdés, hogy milyen szabályt lehet (kell) alkalmazni a hajléktalan fogalmának meghatározása tekintetében. Ebben a tárgykörben a Tbj. VIII. fejezete (a járulékfizettség teljesítésének eljárási szabályai) tartalmaz rendelkezést, mégpedig – sajátosan – a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése körében. A Tbj. 67. § (11) bekezdése szerint A hajléktalan személyekről az alábbi intézmények vezetői bejelentést tesznek az egészségbiztosítási szervnek:

- a) hajléktalanok otthona,
- b) hajléktalanok átmeneti szállása,
- c) hajléktalanok rehabilitációs intézménye,
- d) hajléktalanok éjjeli menedékhelye,
- e) hajléktalanok nappali melegedője.

Látható, hogy a hajléktalan jogállás rögzítésére – társadalombiztosítási jogi megközelítésben – csak abban az esetben kerülhet sor, ha az érintett igénybe veszi a szociális ellátási rendszer említett szerveinek (valamelyik szervének) szolgáltatását. A hajléktalan fogalma tekintetében korábban említettük a Szocvtv. 4. § (2)-(3) bekezdését, ám társadalombiztosítási szempontból jelentősége csak annak van (lehet), ha a hajléktalan igénybe veszi a Szocvtv.-ben meghatározott valamelyik alapellátást vagy szakosított ellátást. A Tbj. 67. § (12) bekezdése szerint az említett bejelentésről az intézmény vezetője igazolást ad ki a hajléktalan személy részére. A bejelentés és az igazolás érvényessége a bejelentés napját magában foglaló naptári hónapot követő hatodik naptári hónap utolsó napjáig tart. Említésre méltó még, hogy a (13) bekezdés szerint az intézmény a bejelentés vagy az igazolás kiállításának elmulasztása miatt nem bírságható. A Tbj. szabályainak áttekintése nyomán nem túlzás az a következtetés (amelyet alátámasztanak az alább az Ebtv. rendelkezéseivel kapcsolatosan mondottak is), hogy valójában a hajléktalan minőség önmagában nem elégséges feltétele az egészségügyi szolgáltatásra jogosultságnak, hiszen ahhoz (valamilyen) intézményi jogviszony fennállta is szükséges. Nem érintjük most azt a kérdést, hogy az intézményvezető bejelentésének milyen jogi természetet tulajdonítunk, noha gyakorlatilag a bejelentés elmaradása ellehetlenítheti az ellátásra való jogosultságot. A

Tbj. 43. § (1) bekezdés c) pontja alapján a hajléktalan személy után egészségügyi szolgáltatási járulékfizetésre kötelezett a központi költségvetés. Kevésbé tűnik életszerűnek az a problémafelvetés, hogy (pusztán) a hajléktalan minőség megragadásával helyezzük el az érintettet a kedvezményezettek körében, hiszen egyáltalán nem kizárt, hogy ez a személy egyéb olyan jogviszonnyal, jogállással rendelkezék, amely megalapozhatná (bármely) kedvezményezetti minőségét.

A társadalombiztosítási (jogcímű) egészségügyi szolgáltatás(ok) tartalmát, igénybevételük rendjét stb. a kötelező egészségbiztosításról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) rendezi, s a hajléktalan személy jogosultságának tekintetében (is) alkalmazandó az Ebtv. végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (alább: Vhr.). Mindenekelőtt indokolt megemlékezni az Ebtv. egyes alapelvszerű rendelkezéseiről, mert ezek az egészségügyi szolgáltatásoknak általános szabályait (is) rögzítik. Az Ebtv. 2.§ (1) bekezdése azt rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltatások - az Ebtv. keretei között és a törvény felhatalmazása alapján kiadott finanszírozási, vizsgálati és terápiás eljárási rendek figyelembevételével, a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvényben foglalt kivételekkel – az egészségi állapot által indokolt mértékben vehetők igénybe. Az Ebtv. 3. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket. Látható, hogy ez az alapelvszerű szabály azt kívánja rögzíteni, hogy az egészségügyi szolgáltatás tartalma független a kedvezményezetti minőségtől, azaz attól, hogy ki milyen jogcímen jogosult az ellátásra. Ez az általánosnak minősülő szabály a magyar társadalombiztosítási jogban egy esetben „törik meg,” mégpedig a hajléktalan személy esetében. Az Ebtv. 3. § (2) bekezdése ugyanis azt rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltatásra hajléktalanként jogosult személyt az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásai külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint illetik meg. E kivételes szabály 2007. január 1. napja óta érvényesül. (Tekintsünk el most néhány szempontunkból irreleváns, az egészségügyi szolgáltatásokat differenciáltan biztosító rendelkezéstől. Ilyen pl. az a szabály, amely szerint a külföldön igénybe vett egészségügyi szolgáltatás egyes szabályai nem alkalmazhatók a megállapodás alapján egészségügyi szolgáltatásra jogosultak tekintetében.) Jegyezzük meg: e szabály valójában nem csupán az azonos szakmai tartalommal (minden jogosultnak) nyújtott ellátás elvét törli át, hanem az Ebtv. 2. § (1) bekezdésében rögzítettet is, azaz azt, hogy a szolgáltatás az egészségi állapot által indokolt mértékben vehető igénybe. Zavarba ejtő, hogy ez idő szerint (azaz csaknem húsz esztendeje, a korlátozó, illetve differenciáló törvényi szabály beiktatása óta) nincs hatályban olyan külön jogszabály, amely az egészségügyi szolgáltatásra hajléktalanként jogosultak ellátásának sajátos feltételeiről rendelkezne. Ebből a körülményből persze az a következtetés is levonható, hogy - a törvényi felhatalmazás, illetve az annak háttérében meghúzódó jogalkotói törekvés ellenére – a hajléktalan személyek ez idő szerint az Ebtv. 3. § (1) bekezdése érvényesül, azaz az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg a hajléktalan személyt, más jogosultakkal azonosan. Megjegyezhető persze az is, hogy a „külön jogszabályban meghatározott feltételek” fogalma meglehetősen bizonytalan, hiszen az ellátások feltételei körében hagyományosan anyagi és alaki (eljárási, igényérvényesítési) jellegűeket különböztetünk

meg (Czucz 1989, 204.), s elképzelhető olyan jogalkotói szándék is, amely (csupán) az igényérvényesítés eljárási szabályainak különösségére utal. Ebben az (utóbbi) esetben persze számos más kedvezményezett csoport is említhető volna olyanként, amely az egészségügyi szolgáltatást különös eljárási szabályok mellett veheti igénybe. Tegyük hozzá: ha a jogalkotó csupán alaki (eljárási) szabályok sajátosságaira kívánt utalni, úgy a szabályt semmiképpen nem az ellátásra vonatkozó alapelvi jellegű rendelkezések között kellett volna elhelyezni (hanem be kellett volna illeszteni az igényérvényesítési szabályok közé). Ugyancsak említésre méltó, hogy a hajléktalan személy egészségügyi szolgáltatásra jogosultsága korántsem újkeletű társadalombiztosítási jogi probléma. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 3761/2008. számú ügyben közzétett részjelentése (3. pontjában) már a korábbi Tbj. hatálya alatt részletesen foglalkozott a hajléktalan személy jogosultsága igazolásának kérdésével, sőt egyáltalán kedvezményezett jogállásával.

Az Ebtv. Vhr. a beutalás nélkül igénybe vehető ellátásokkal és a beutalásra jogosult orvosokkal kapcsolatos szabályok körében rendelkezik a hajléktalan személy általi igénybevételről. A végrehajtási szabályok a beutalás nélkül igénybe vehető ellátásokra és a beutalásra jogosult orvosokra vonatkozó rendelkezések körében találhatók. Tárgyunk szempontjából csak az a megállapítás kívánczik kiemelésre, hogy a hajléktalan személyek ellátására külön jogszabály alapján szerződött háziiorvosi ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató telephelye (ennek hiányában székhelye) szerint területileg ellátásra kötelezett egészségügyi szolgáltató – egyes itt sem részletezett esetekben - nem tagadhatja meg a biztosítottak számára nyújtott ellátást. Látható, hogy a hajléktalan személy egészségügyi szolgáltatás hátterében (is) önálló finanszírozási szerződéses kapcsolat húzódik meg. Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló - az Ebtv. 83. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján kiadott - 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) a fővárosban legfeljebb 5, vármegyeszékhelyenként egy-egy hajléktalanok ellátására létrehozott, területi ellátási kötelezettség nélküli háziiorvosi szolgálat finanszírozására köthet szerződést, amennyiben a fővárosban az adott területen, illetve a vármegyeszékhelyeken a (2) bekezdés szerinti folyamatos ellátás nem biztosított. A heti 30 órás rendelési idővel működő háziiorvosi szolgálat díjazása a háziiorvosi szolgálatok előző évben elért havi országos átlagdíjának a tárgyévi előirányzat-növekedés mértékével emelt összegével történik. E feladat ellátására csökkentett, de legalább heti 15 óra rendelési időre is köthető szerződés, időarányos díjazás mellett. A (2) bekezdés alapján az egészségügyért felelős miniszter kijelölése alapján a NEAK a fővárosban öt, Debrecenben, Győrben, Miskolcon, Nyíregyházán, Pécsen, Szegeden és Veszprémben egy-egy a hajléktalanok ellátását napi 24 órában, heti 168 órában biztosító, területi ellátási kötelezettség nélküli háziiorvosi ellátás nyújtására működési engedéllyel rendelkező szolgáltatóval köthet szerződést. A kijelölés a Hajléktalanokért Közalapítvány módszertani javaslatának figyelembevételével történik. Az ellátás kiegészül a fővárosban 1–1, a megnevezett vármegyeszékhelyeken 0,5–0,5 mozgó orvosi szolgálattal. A heti 168 órában működő szolgáltató díjazása az (1) bekezdés szerinti díj 90%-kal növelt összegének négyszerese. A mozgó orvosi szolgálatot a fővárosban az (1)

bekezdés szerinti díj 90%-kal növelt összege, a vármegyeszékhelyeken az összeg 50%-a illeti meg.

VI. Záró gondolatok

A Szocvtv.-ben megjelenő egyes, kifejezetten a hajléktalan személyek vonatkozásában nevesített ellátási formák és szolgáltatások a specializáció irányába mutatnak. Az ún. tömegellátások helyett a specializáció mentén történő, minőségi fejlesztésre mutatkozik nagyobb igény. Ilyen személyre szabott szolgáltatások többek között a hajléktalan fiatalok, a fogyatékos személyek és a pszichiátriai beteg hajléktalan személyek számára nyújtott programok, rehabilitációs és reszocializációs foglalkozások. Elmondható, hogy megjelentek a foglalkoztathatóságot és az integrációt segítő programok, a lakhatás irányába mutató kísérletek. Ezek a programok azonban nem az ellátórendszerhez kapcsolódnak. Tekintettel arra, hogy nem minden hajléktalan személy veszi igénybe a szociális ellátórendszer egyes ellátási- és szolgáltatási formáit, valamint arra a tényre, hogy gondolnunk kell a hajléktalan életforma felé sodródó személyekre is, fontos az intézményen kívül rekedtek támogatása is. Ezért szükséges az utcai szociális munka fejlesztése. Ugyanennyire fontos a kríziskezelés kizárólagosságán túl a prevenció irányába mutató lehetőségek kidolgozása. Tekintettel arra, hogy a hajléktalanná válás folyamata összetett, valamint a hajléktalanok köre rendkívül heterogén, a megoldási lehetőségek kidolgozása túlmutat a hajléktalanellátás rendszerén. Együtt kell kezelni olyan szociálpolitikai kérdésekkel, mint a lakáspolitikai, a foglalkoztatáspolitikai, az egészségpolitikai, valamint az oktatás kérdésköre (Oross, 1996).

A szociális szolgáltatások között kizárólag a családsegítéshez kapcsolódóan találkozhatunk a hajléktalan életforma kialakulását megelőző intervencióval. A szociális vagy mentálhigiénés problémái, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából szakemberek támogatják a szociális krízishelyzetet észlelő- és jelzőrendszeren keresztül érkezett jelzéssel érintett személyt a szociális munka eszközeivel. A hajléktalanellátásban dolgozó szakemberek már a kríziskezelésben vesznek részt. Az utcai és intézményben dolgozó szociális munkások az általános szociális munka módszerein túl, speciális módszereket is használnak. Sikerélménynek számít, ha eléri azt, hogy a hajléktalan személy rendszeresen igénybe veszi a szolgáltatásokat. Ugyancsak sikerként könyvelhető el az eredményes reszocializációban való közreműködés.

A szociális munka etikai irányelvei és a hajléktalanellátás jogszabályi keretei is előtérbe helyezik az emberi méltóság tiszteletét. A szociális munkás a klienssel való bizalom kiépítésére törekszik. A bizalom kiépítésének a beszélgetés és a nyelv a kulcsai. A kliensek világosan elmondják, hogy leginkább a beszélgetést értékelik, amely lehetővé teszi tapasztalataik megértését. A meghallgatás teret biztosít a gondolkodáshoz és a reflexióhoz (Parton – O'Byrne). A szociális munkával foglalkozó kutatók és szakemberek nagy hangsúlyt helyeznek a szociális munka folyamatában az empowerment kialakulására. Ez nem egy konkrét módszer, protokoll, sokkal inkább jelenti a feltétel nélküli elfogadást. Fontos, hogy a szociális munkás elhiggye, hogy a kliens képes a változásra. A hangsúly a kliensben lévő, elfojtott képességekre, energia

aktiválásán, megerősítésén van. A kliens személyében rejlő képesség a segítő szakemberrel való interperszonális kapcsolat során válik tudatossá (Héderné – Kormányos, 2023). Az empowerment tehát egy felhatalmazó folyamat, mely a szegénység és a nyomor kérdésein túl a társas és társadalmi kapcsolatok kialakítását, a kliensek önbizalmának, önértékelésének, önmegvalósításának, kitartásának, motiváltságának, saját helyzetükkel való elégedetlenségének és tenni akarásának a növelését célozza meg (Héderné Berta – Kormányos, 2022).

A hajléktalan személy számára – élethelyzetének jellegzetességei okán – alapvető jelentőségű az egészségügyi szolgáltatás igénybevételének lehetősége. Ez idő szerint ennek társadalombiztosítási jogcíme van, ám e társadalombiztosítási jogállás szabályozása (szintén) revízióra, ám legalább pontosításra szorul.

Felhasznált irodalom jegyzéke:

1. BÉNYEI ZOLTÁN – GURÁLY ZOLTÁN – GYÓRI PÉTER – MEZEI GYÖRGY (2000): Tíz év után - Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról – 1999, *Esély*, 11. évfolyam 2000/1. 62-96.
2. CZIBERE KÁROLY – MESTER DÁNIEL (2020): A magyar szociális szolgáltatások és főbb jellemzőik 1993 és 2018 között, in KOLOSI TAMÁS – SZELÉNYI IVÁN – TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.): *Társadalmi Ríport*, Budapest, TÁRKI
3. CZÚCZ OTTÓ (1989): *Társadalombiztosítás a változó világban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
4. ESZTERGÁR LAJOS (1936): *A szociálpolitika tételes jogi alapjai*, Pécs, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet
5. GERGELY KATALIN – KISS ZOLTÁN (2020): *Kommentár a társadalombiztosításról szóló törvényhez*, Budapest, Wolters Kluwer Hungary
6. GURÁLY ZOLTÁN – GYÓRI PÉTER – MEZEI GYÖRGY – PELLE JÓZSEF (2002): A margó szélén. Hajléktalan emberek Budapesten a századforduló éveiben (1999 - 2000 - 2001), *Esély*, 13. évfolyam 2002/3. 30-54.
7. GYÓRI PÉTER (1990): Gyorsjelentés a hajléktalanságról, in ANDORKA RUDOLF – KOLOSI TAMÁS – VUKOVICH GYÖRGY (szerk.): *Társadalmi Ríport*, Budapest, TÁRKI
8. https://www.tarki.hu/sites/default/files/2022-03/TRIP_2020_Gyori_Peter.pdf (letöltve: 2023.11.24.)
9. GYÓRI PÉTER: Mondd, hogy vagy így. Hajléktalan emberek rövid válaszai alvóhelyükről, 2023, Párbeszéd: Szociális munka folyóirat 10. évfolyam, 2023/1.
<https://ojs.lib.unideb.hu/parbeszed/article/view/13136/11490> (letöltve: 2023.12.12.)
10. GYURIS TAMÁS – OROSS JOLÁN: Kik azok a hajléktalanok – jogi megközelítés,
http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/DOKUMENT.Nsf/4be80daf005edcb8852566f2000b4f9f/365316606721319cc125692e002e0f72?OpenDocument (letöltve: 2023.12.15.)

11. HÉDERNÉ BERTA EDINA – KORMÁNYOS KLAUDIA (2022): Az empowerment szakmatörténete és lehetséges kutatási irányai, *Esély*, 33. évfolyam 2022/4. 3-18.
12. HÉDERNÉ BERTA EDINA – KORMÁNYOS KLAUDIA: Az empowerment, mint indikátor, 2023, Párbeszéd: Szociális munka folyóirat 10. évfolyam 2023/2.
13. HOFFMAN ISTVÁN (2015): *Bevezetés a szociális jogba*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó Kft.
14. KRISTÓ KATALIN (2014): Szociálpolitika, szociális jog: tananyag a Közszerzői Humánszervező szakirányú továbbképzési szak hallgatói számára
15. KRISTÓ KATALIN (2022): *A szociális igazgatás alapjai*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem
16. OROSS JOLÁN (1996): A hajléktalanság kezelése Magyarországon, in VÁRNAI GYÖRGYI (szerk.): *Kézikönyv a szociális munka gyakorlatához*, Budapest, Szociális Szakmai Szöv.
17. PARTON, NIGEL – O'BYRNE, PATRICK (2006): Mi a konstruktív szociális munka? *Esély*, 17. évfolyam 2006/1. 47-66.
18. PATAI PÉTER (2022): Kapcsolati erőszak, in PIUKOVICS ÉVA (szerk.): *Módszertani Kézikönyv az áldozatsegítő központok munkatársai számára*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 77-111.
19. PIK KATALIN (1995): Kik a hajléktalanok, és mit tehetünk értük? *Esély*, 6. évfolyam 1995/5. 60-80.
20. RADOSZÁV MIKLÓS (1997): Gondolatok az utcai gondozásról. Határintézményi helyzetek a gyermekvédelem és a hajléktalanság terén, *Család, Gyermek, Ifjúság*, 6. évfolyam 1997/4. 16-22.
21. SZOBOSZLAI KATALIN – FÁBIÁN GERGELY – HÜSE LAJOS (2008): Hogyan válnak áldozattá a hajléktalanok? Hajléktalanok sérelmére elkövetett cselekmények feltárása és a megelőzés módjainak keresése, *Esély*, 19. évfolyam 2008/4. 94-106.
URI: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/8617> (letöltve: 2023.12.04.)

Attila Sándor Kun – Imre Szilárd Szabó – Savannah Rose Dawud – Kristóf Tóth

Key issues concerning the employment of third-country workers in Hungary – new rules on "labour imports"*

DOI: <https://doi.org/10.15170/PMJK.2025.1-2.2>

Abstract

As Hungary faces increasing labour demands, the number of migrant workers from non-EU countries has increased significantly. The aim of this paper is to present recent Hungarian legislative measures in the field of immigration and labour law that respond to the problems raised by third-country workers and also to highlight some Corporate Social Responsibility/Responsible Business Conduct aspects of the employment of third-country nationals in Hungary. While the new legislation seeks to address labour market needs and maintain social cohesion, challenges remain, particularly in protecting employees' rights and promoting responsible business practices.

Keywords

third-country workers, immigration law of Hungary, Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct

1. Introduction

The significant labour shortages in Hungary in recent years have led to an increasing number of migrant workers, especially from third countries. This form of immigration has become an economic necessity, as the labour market is unable to meet the demand for labour, especially in areas requiring manual labour. Since 2013, the number of third-country nationals (hereinafter: TCNs) residing in Hungary has been steadily increasing. Although there was a temporary decline in 2021 due to the COVID-19 pandemic, the numbers have subsequently started to increase again.¹ According to the Hungarian Central Statistical Office (hereinafter: HCSO), the number of employed TCNs in January 2024 was 97,600, which is 12,400 more than in the same period of the previous year.² According to statistics from the National Directorate-General for Aliens Policing³ (hereinafter: NDGAP), the largest number of migrant workers come from

* Date of manuscript completion: September 2024. „The research was supported by the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law (Research programme: “A foglalkoztatási szabályok érvényesülése és kikényszeríthetősége”)

¹ Takács, F.B. (7 May 2024.). Új "kódex" a bevándorlási jog területén. *Jogászvilág (Online)*. <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/uj-kodex-a-bevandorlasi-jog-teruleten/>.

² Elképesztő ütemben érkeznek Magyarországra a vendégmunkások. (17 April 2024.). *Portfolio (Online)*. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20240417/elkepeszto-utemben-erkeznek-magyarorszag-a-vendegmunkasok-681021>.

³ The website of NDGAP is available: <http://oif.gov.hu/index.php?lang=en>.

neighbouring and other European countries and Asia (mainly the Philippines, Vietnam and Kyrgyzstan).⁴

Attracting foreign labour to alleviate labour shortages can have positive economic effects by helping to maintain production capacity, contributing to economic growth and providing employers with the labour they need. However, this trend also poses serious social and integration challenges, especially when migrant workers arrive in large numbers and at a rapid pace. Furthermore, the increased presence of migrant workers in the domestic labour market may have a negative impact on the wage levels and working conditions of domestic workers, as third-country workers typically take jobs for lower wages. Therefore, the increase in the number of migrant workers poses complex challenges to which the legislator needs to respond in an integrated and multifaceted way to ensure both social cohesion and economic stability.⁵

The aim of this paper is to present recent Hungarian legislative measures in the field of immigration and labour law that respond to the problems raised by third-country workers and also to highlight some Corporate Social Responsibility (hereinafter: CSR)/Responsible Business Conduct (hereinafter: RBC) aspects of the employment of TCNs in Hungary. Section 2 presents the new legal framework introduced in 2023 in Hungary, which regulates the duration of stay for TCNs. Section 3 details the types of residence permits that may be issued to TCNs for the purpose of employment. Section 4 deals with the process for obtaining these permits, focusing on the single application procedure (hereinafter: SAP). Section 5 examines the legal restrictions on fixed-term contracts, with a particular focus on TCNs, whose employment is subject to more stringent conditions. Section 6 addresses the concerns raised by Hungarian trade unions, which advocate for stronger protections for domestic workers in light of the increasing employment of TCNs. Section 7 highlights the importance of CSR and RBC in the employment of TCNs. Section 8 concludes and emphasises that Hungary's growing demand for labour has led to the need for a regulated and integrated approach to employing TCNs. While the new legislation seeks to address labour market needs and maintain social cohesion, challenges remain, particularly in protecting employees' rights and promoting responsible business practices.

2. Duration of Stay in Hungary

In view of the trend mentioned in Section 1, the new code of immigration law, Act XC of 2023 on the General Rules for the Entry and Residence of TCNs (hereinafter: Btátv.) was promulgated on 21 December 2023 and entered into force on 1 January 2024. This Act has substantially adapted the rules on residence permits when compared to the previous code, Act II of 2007 on the Admission and Right of Residence of TCNs.

⁴ Brochure, statistics 2023 of NDGAP. http://oif.gov.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=492&Itemid=1259&lang=en.

⁵ Időszaki szakik. (20 June 2024.) HVG360 (Online). <https://m.hvg.hu/360/hetilap360/2024/25/20242514gazdasag1>

A relatively short law⁶ on the employment of guest workers in Hungary was adopted and promulgated in November 2023 but was not ultimately implemented.⁷ The main regulatory difference between the Btátv. and the "repealed" legislation is that while the repealed legislation only intended to regulate the conditions of residence of guest workers, the justification of the Btátv. emphasises that the new, comprehensive Act aims at "[...] establishing a regulated framework for the stay and employment in Hungary for a certain period and for a certain purpose".⁸ To achieve this objective, the Btátv. regulates the legal titles of residence in Hungary in a fundamentally new system, the main regulating principle of which is the duration of residence. Based on this principle, the Act distinguishes between short-term (not exceeding ninety days within any one hundred and eighty days),⁹ long-term (exceeding ninety days within any one hundred and eighty days) and permanent (as a rule, indefinite)¹⁰ residence in Hungary.¹¹ Of particular importance for this study is the system of long-term residence in Hungary, which has been completely revised in the Btátv. As a legal policy goal, the Act stipulates that the long-term stay of a TCN in Hungary must always be purposeful and subject to authorisation. The permit entitling the holder to stay in Hungary is valid for a limited period and is linked to the legal titles defined in the Btátv. Long-term residence may be limited according to nationality, number of persons or occupational criteria.¹²

3. Types of Residence Permits for Employment Purposes

Paragraph b) of Subsection (1) of Section 6 of Btátv. defines the legal titles of residence for the purpose of employment of guest workers. According to this provision, TCNs may reside in Hungary for employment purposes as guest workers with a residence permit for the purpose of seasonal employment, residence permit for employment for the purpose of investment, residence permit for the purpose of employment and residence permit for guest workers.

a) A residence permit for the purpose of seasonal employment may be granted to a guest worker who wishes to undertake seasonal work. In this respect, seasonal work is an activity in the agricultural sector that is linked

⁶ Act L of 2023 on the employment of guest workers in Hungary.

⁷ Government Decree 462/2023 (X. 5.) on emergency measures for the protection of the labour market and the population of Hungary.

⁸ General justification of Btátv.

⁹ Hungary allows the short-term residence of TCNs based on European Union rules (Section (3) of Btátv.).

¹⁰ Long-term residence may be permitted if the conditions set out in the Btátv. are met, if the TCN is familiar with the conditions of social coexistence and complies with them (Section (5) of Btátv.).

¹¹ Fülöp, A. (16 January 2024). Rövid, tartós, huzamos tartózkodás Magyarországon: új szabályok a harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában, megmarad a digitális nomádok Fehér Kártyája. *Jogászvilág (Online)*. <https://jogaszvilag.hu/szakma/rovid-tartos-huzamos-tartozkodas-magyarorszagon-uj-szabalyok-a-harmadik-orszagbeli-allampolgarok-vonatkozasaban-megmarad-a-digitalis-nomadok-feher-kartyaja/>.

¹² Subsections (2) to (3) of Section 4 of Btátv.

to a certain period of the calendar year, due to a recurring event or series of events linked to the conditions of that season, when a much larger number of workers are needed for operations that normally take place. This residence permit is valid for a maximum period of six months, which may be extended for a period not exceeding six months within twelve months.¹³

b) A residence permit for employment for the purpose of investment may be granted to a guest worker whose purpose is to perform actual work for or under the direction of others, for remuneration, under a contract for employment relationship to implement an investment, whose employer has concluded an agreement or contract with the minister responsible for foreign economic affairs acting on behalf of the government (or has accepted the offer of support, in order to implement this investment), and whose employer has a prior approval for group employment defined by law (an official promise to employ a specified number of guest workers for a specified period to implement the investment).¹⁴ The prior approval for group employment is issued by the minister responsible for the employment of TCNs in Hungary in accordance with Sections 15/A to 15/B of Government Decree 445/2013 (XI. 28.) on the Authorisation of Employment of non-EU Nationals in Hungary not on the basis of SAP; the exemptions of such authorisation obligation; the involvement of the metropolitan and county government offices as opinion makers in SAPs; the notification of employment of non-EU nationals' authorisation for free employment in Hungary and salary reimbursement (hereinafter: Government Decree 445/2013 (XI. 28.)). This residence permit entitles the holder to reside in the territory of Hungary until the realisation of the investment, but for a maximum period of three years.¹⁵

c) A residence permit for the purpose of employment may be granted to a guest worker whose purpose of residence is to perform actual work for or under the direction of others, for remuneration, under contract for employment relationship, or whose employment is based on an existing employment relationship with an employer established in a third country, to fulfil an agreement concluded with a Hungarian employer. To ensure the protection of the domestic labour market and the priority of Hungarian employees in certain occupations, the minister responsible for employment policy may specify in a Communication¹⁶ the occupations for which a residence permit for the purpose employment cannot be granted. Additionally, a government decree¹⁷ may specify the list of TCNs who may be granted a residence permit for the purpose of employment. This type of residence permit

¹³ Subsection (1) to (2) of Section 23 of Btátv.

¹⁴ Subsection (1) of Section 24 of Btátv.

¹⁵ Subsection (1) of Section 25 of Btátv.

¹⁶ There is currently no such communication in force.

¹⁷ There is currently no such government decree in force.

entitles the holder to stay in the territory of Hungary for a limited period of up to two years.¹⁸

d) A residence permit for guest workers may be granted to a guest worker whose purpose of residence is to perform actual work for or under the direction of others, for remuneration, under contract for employment relationship, including employment via temporary work agency, whose employer is registered as a preferential employer¹⁹ or a qualified temporary work agency,²⁰ who are nationals of a third country as defined in a government decree,²¹ and who undertake work under employment not precluded by the Communication from the minister responsible for employment policy.²² This type of permit entitles the holder to stay in Hungary for a fixed term of up to two years.²³

Irrespective of the purpose for which a TCN applies for a residence permit, the following conditions must be met in all cases: they must have a valid travel document; they must have the necessary permit for return or onward travel; they must have accommodation or residence in Hungary; they must have financial means to cover their subsistence and subsistence costs for the whole duration of their stay and the costs of departure; they must be insured for the full range of healthcare or be able to cover the costs of their healthcare.²⁴

4. SAP

Pursuant to Subsection (1) of Section 216 of Government Decree 35/2024 (II. 29) on the Implementation of Act XC of 2023 on the General Rules on the Entry and Stay of TCNs, the application for residence permits must be submitted by the TCN — as a rule — to the foreign representation of their nationality or habitual residence. However, it is also possible for the application to be submitted by the Hungarian employer based on the written consent of the guest worker.

¹⁸ Subsections (1) to (5) of Section 28 of Btátv.

¹⁹ Preferential employers are: a) strategic partners of the government of Hungary; b) employers who are carrying out an investment of outstanding significance for the national economy of Hungary; and c) employers who qualify as a partner under the Outstanding Exporter Partnership Programme.

²⁰ Qualified temporary work agencies are: employers who are registered in the Registry of qualified temporary work agencies as defined in a government decree.

²¹ These countries are defined by Government Decree 450/2024. (XII. 23.) as follows: Georgia, Armenia, Republic of the Philippines.

²² Communication 2024/12 of the minister responsible for employment policy (so-called "negative employment list") excludes about 300 occupations out of a total of 485 occupations for the purpose of the residence permit for foreign workers (e.g. operator of tobacco machinery, police officer, firefighter, etc.).

²³ Sections 30 to 31 of Btátv.

²⁴ Information for employers and host organisations. NDGAP. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=2237&Itemid=2462&lang=en.

Applications for residence permits are examined by the NDGAP under the SAP. The SAP is a procedure for authorising a TCN's stay in Hungary for more than ninety days within a period of one hundred and eighty days and the establishment of an employment relationship between the applicant and a specific employer. A single permit is a residence permit that entitles a TCN to establish an employment relationship with an employer indicated on the permit and to reside in the territory of Hungary. In the SAP, in the first instance, the Government Office and, in the second instance, the minister responsible for the employment of TCNs in Hungary act as the competent authority to determine whether the employment of the TCN is supported by law. The following government office is competent to conduct the procedure: in principle, the competent government office where the TCN is employed; when the nature of the work is such that it may involve the territory of more than one county, the competent government office of the place where the work began; if the TCN is to be employed in several premises of the employer in different counties, the competent government office where the employer is based.²⁵

Pursuant to Paragraph a) of Section 17 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.), in the SAP for the issue and renewal of a single permit, the Government Office will issue an authority statement on whether it supports the employment of the TCN in Hungary in the job specified in the preliminary agreement. The preliminary agreement is concluded between the employer and the third-country worker to establish an employment relationship, the mandatory content of which is laid down in Subsection 8 of Section 7 of Act IV of 1991 on Job Assistance and Unemployment Benefits. For the Government Office to issue a supporting authority statement, the preliminary agreement submitted by the TCN must include, among other things, the activity to be performed by the TCN, job title (FEOR),²⁶ professional qualifications required to perform the job, remuneration, etc. In the preliminary agreement, the parties express their intention to apply for a work permit and, if the permit is granted, to enter into an employment relationship with each other under the terms and conditions already agreed.²⁷

4.1. The Procedure of The Competent Authority

The Government Office will support the employment of a TCN in Hungary in the job specified in the preliminary agreement if the following conditions are met: the TCN has the professional qualifications required for the job specified in the preliminary agreement; the employer has a valid labour demand for the activity to be performed by

²⁵ Single application procedure. NDGAP. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=2216&Itemid=2441&lang=en.

²⁶ The standard classification of occupations (FEOR) classifies the occupations based on the professional nature of the activities considering skills and qualifications needed for the particular occupation.

²⁷ Szűcs, L. (2024). Vendégmunkások – az újrarendelt szabályozás. *Munkajog* 3, pp. 68-69.

the TCN;²⁸ the employer has not received from the Government Office a Hungarian worker registered as a jobseeker who would meet the declared labour demand; and the TCN fulfils the conditions of employment laid down by law and specified in the employer's labour demand.²⁹ If these conditions are not met, the Government Office will not support the granting of a single permit in its authority statement.

Subsection (1) of Section 20 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.) also specifies additional cases in which the Government Office issues a negative authority statement. One such rule is that the Government Office does not support the issuance of a single permit in its authority statement if the number of TCNs employed in Hungary with a residence permit for the purpose of employment and a residence permit for guest workers exceeds the number of persons specified in the Ministerial Decree.³⁰ Pursuant to Decree 8/2024 (II. 29.) of the Ministry of National Economy of Hungary, the maximum number of residence permits for the purpose of employment and residence permits for guest workers that may be issued in Hungary in 2024 is 65,000.³¹ Currently, the number of these permits does not exceed this quota.³² Furthermore, the Government Office will not support the issue of a single permit if the occupation specified in the preliminary agreement would be contrary to the prohibition set out in the ministerial communication (the above-mentioned "negative employment list").³³

The Government Office may decide not to support the issue of a single permit in its authority statement based on "other employment considerations",³⁴ which are set out by way of example in Government Decree 445/2013 (XI. 28.). Other employment considerations include, for example, where the preliminary agreement provides for a substantially lower basic wage, including salary and remuneration, than the national average basic personal wage for the activity to be performed by the TCN. The basic salary, including salary and remuneration, indicated for the activity to be performed by the TCN will be considered to be substantially lower than the national average basic personal salary for that activity if it does not exceed eighty per cent of that average.³⁵ This shall be determined on the basis of the average gross earnings, by occupation, of full-time employees as measured by the HCSO.³⁶

²⁸ A labour demand is a demand for the performance by the employer of an activity in which the work is carried out in an employment relationship and which the employer has declared to the Government Office competent for the place of employment (Point 1 of Section 2 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.)).

²⁹ Subsection (1) of Section 19 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.).

³⁰ Paragraph b) of Subsection (1) of Section 20 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.).

³¹ Domány, A. (01 March 2024.). 65 ezer vendégmunkás jöhet 15 országból. *HVG (Online)*. https://hvg.hu/gazdasag/20240301_vendegmunkas_Nemzetgazdasagi_Miniszterium_Kulsgazdasagi_es_Kulugyminiszterium_Nagy_Marton_Magyar_Kozlony_gazdasag.

³² Zováthi, D. (13 March 2024.). NGM: itthon egyszer sem lépte át a kvótát a vendégmunkások száma. *Világgazdaság (Online)*. <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2024/03/ngm-itthon-egyszer-sem-lepte-at-a-kvotat-a-vendegmunkasok-szama>.

³³ Paragraph c) of Subsection (1) of Section 20 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.).

³⁴ Subsection (4) of Section 20 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.).

³⁵ Paragraph d) of Subsection (5) of Section 20 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.).

³⁶ Full-time employees average gross earnings by occupation (HUF/person/month). HCSO. https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/en/mun0208.html.

Government Decree 445/2013 (XI. 28) introduced a measure — specifically against bad faith measures by employers — that the application for a permit may also be rejected or the permit already issued may be revoked if the employer intends to employ a TCN instead of a Hungarian worker with a long-term employment contract without a legitimate reason. The employer is obliged to notify the Government Office of the place of employment within five days. The Government Office will consider whether the employer's termination was necessary and in good faith, or whether the purpose was to replace the Hungarian worker with a foreigner in bad faith, in circumvention of the labour law.³⁷

5. The Dilemmas of Fixed-Term Employment

According to Act I of 2012 on the Labour Code (hereinafter: Labour Code), as a rule, employment contracts may be concluded for a fixed or indefinite period, depending on the objective of the employment relationship. This freedom does not extend to the employment of TCNs (which is by default fixed term), which can lead to various difficulties for employers.

Generally, the length of the employment relationship for a fixed-term will not exceed five years, including any extensions and any new fixed-term employment contracts concluded with the same employer within six months.³⁸ This provision is designed to protect the rights of employees. The Labour Code provides an exception to the general rule declaring that when an employment relationship is subject to official authorisation, the employment contract may only be concluded for the duration specified in the authorisation. If the authorisation is extended, the duration of the new fixed-term employment relationship may exceed five years together with the duration of the previous employment relationship.³⁹ TCNs, based on the ground of the long-term residence, may apply for an official authorisation for six months, two years or three years, as described above in Section 3; therefore, the duration of their fixed-term employment contract will be in line with the time set out in the authorisation.

The most significant difference between fixed-term and indefinite employment contracts is the regulation regarding termination, considering the stricter rules on the termination of fixed-term contracts. The rationale behind the stricter rules is the presumption that parties have legitimate interest regarding the continuance of the employment relationship until the expiration of the contract. The fixed-term employment contract will terminate at the end of the fixed term, upon termination by notice or without notice. The employer is permitted to terminate the fixed-term employment relationship by notice only on very limited grounds: in case of liquidation or bankruptcy proceeding; for reasons related to the employee's ability; or if maintaining the employment relationship is no longer possible due to unavoidable external reasons.⁴⁰ It must be noted that such termination by notice is possible within a more limited scope than termination by notice of an indefinite employment relation. For

³⁷ Paragraph g) of Subsection (5) of Section 20 of Government Decree 445/2013 (XI. 28.).

³⁸ Subsection (2) of Section 192 of the Labour Code.

³⁹ Subsection (3) of Section 192 of the Labour Code.

⁴⁰ Subsection (8) of Section 66 of the Labour Code.

instance, while an employer could terminate an employment relationship for an indefinite period based on collective redundancy for economic reasons, a termination of a fixed-term relationship cannot be based on this reason, as it cannot be considered an external reason. It is also worth mentioning that while an employer could terminate an employment relationship for an indefinite period for a reason based on the employee's conduct or behaviour, termination by notice is not an available option for employers on that ground in case of fixed-term employment. Termination of fixed-term employment is based on the employee's conduct or behaviour and is possible only if that conduct or behaviour justifies termination with immediate effect.

In case of termination without notice, the Labour Code contains a special rule allowing the employer to terminate the employment without reasoning obligation, in which case the employee will be entitled to absentee pay due for twelve months, or, if the time remaining from the fixed period is less than one year, for the remaining period.⁴¹ This option may impose a significant financial burden on the employer.⁴²

Although the Labour Code does not differentiate, it is worth noting that in the case of employment without the need for authorisation the conclusion of a fixed-term contract is based on an agreement of the parties' free will, while for TCNs — given that the employment is subject to official authorisation — the conclusion of a fixed-term contract is based on a legal obligation. In this respect, it is arguable that while stricter termination rules are justified for contracts of indefinite duration concluded at the will of the parties, these stricter rules impose a disproportionate burden on employers in the case of TCNs, and this raises the need for special rules for employment subject to authorisation.

6. The Views of Social Partners

In 2023, trade unions strongly criticised the fact that the (later withdrawn)⁴³ regulation did not contain a provision on the involvement of social partners in the definition of the framework numbers and conditions of employment of guest workers.⁴⁴ The main criticism was that the legislation did not provide for a satisfactory procedure for proving how, when and under what procedure the employer had initiated the employment of Hungarian workers in the relevant field or for the relevant jobs before applying for a permit to employ guest workers. In their view, the legislation did not specify what the employer's declaration to that effect should contain and how and with what evidence it should prove that it had sought to employ Hungarian workers. There was also no adequate regulation on how the NDGAP would check the authenticity of the content of the declaration and what the legal consequences of any false declaration would be. The trade unions also considered the repeal of the legislation to be a success in its own right. The government then launched more substantive consultations with

⁴¹ Subsection (2) of Section 79 of the Labour Code.

⁴² Lőrincz, Gy. (2020). A munkaviszony megszűnése és megszüntetése. In *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*, edited by Petrovics Z., pp. 256-257. Budapest: HVG-ORAC.

⁴³ Act L of 2023 on the employment of guest workers in Hungary.

⁴⁴ Recital 12 of Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011.

the social partners on the new regulation at the Standing Consultative Forum of the Industry and the Government (VKF).⁴⁵

Trade unions asked for the inclusion of guarantees to protect Hungarian workers in the consultation on the legislation. Protection of Hungarian workers' labour rights is also supported by the law governing the control activities of the employment supervisory authority (i.e. the "labour inspectorate"), with an amendment harmonising it with the Btátv., which strengthens sanctions for the illegal employment of TCNs. The amendment also provides for a specific, increased labour penalty for breaching the obligation to notify the termination of the employment relationship of a guest worker,⁴⁶ thus supporting the work of the NDGAP, as the existence of an employment relationship is a condition for the validity of the residence permit. The new sanction⁴⁷ encourages employers to duly notify the termination of a legal relationship, so that the NDGAP can also obtain information on the validity or non-validity of a residence permit from the data of the labour inspectorate's checks.

Another important part of the strengthening of the sanctioning regime (as requested by trade unions during the consultations) is that the Btátv. increases the minimum and maximum — discretionary — amounts of the fine and removes the possibility of an unlimited reduction of the fine.⁴⁸ The legislation also provides for strict fines in cases where the employer employs the guest worker without a residence permit or under conditions other than those set out in the residence permit. The basis for the fines imposed by the labour authorities is five or ten times the minimum wage per worker concerned, but a public order fine may also be imposed for certain infringements, and in the case of repeated infringements, the employer may also face the risk that the authority will not issue a new residence permit for the guest worker to work for the employer for a period of two years from the date of the fine. The general attitude of trade unions towards the whole issue, mainly one of reticence, is fuelled by added fears of further relaxation of labour legislation and practice. Efforts to make labour law (particularly working time and rest period provisions) more flexible have intensified in Hungary particularly since the mid-2000s, when the current government's economic policy has viewed flexibility as a means of increasing competitiveness, linked

⁴⁵ The VKF is an "informal" forum. It was established by the government at the end of 2011. Originally, only three employers' organisations (VOSZ, MGYOSZ, AFEOSZ) and three trade union confederations (LIGA, MSZOSZ, MOSZ) were invited to participate. VKF is intended to be a permanent tripartite social dialogue forum especially focusing on labour-related issues of the private sector.

⁴⁶ Government Decree 115/2021 (III. 10).

⁴⁷ In this case, the authority will impose a fine of HUF 5 million on the employer if it fails to comply with this obligation.

⁴⁸ Even though the fines have been increased many times over, heavy fines are worthless as the number of inspections has drastically decreased in recent years. Moreover, the majority of labour raids, even after detected offences, mostly end with a warning, a claim supported by the authority's own statistics, the Hungarian Trade Union Confederation (MASZSZ) said in a statement:

<https://maszsz.hu/hirek/152/szakszervezet,%20munka%c3%bcgyi%20ellen%c5%91rz%c3%a9s,%20MASZSZ>.

to regional competition to attract more foreign capital.⁴⁹ The Labour Code, according to the unanimous opinion of the workers' representatives,⁵⁰ gives employers extreme flexibility in many respects, especially in terms of working time (and its allocation).⁵¹ It is a common fear that, as labour law practices are quite different for third-country workers, employers are increasingly making use of the most flexible application of flexible working time rules, for example, by increasingly extreme merger of rest days (rest periods), which could also affect Hungarian workers (as a harmful, potential spillover effect).

Also at the request of employee representatives,⁵² the role and powers of works councils in this area have been modified.⁵³ On this basis, the works council's right to give an opinion has been extended to include the obligation for the employer to consult the works council at least fifteen days before its decision to employ TCNs, if the number of TCNs employed by the employer reaches five per cent of the total number of employees and for any further increase of five per cent.⁵⁴ It must be underlined that expansion of collective labour rights (including workers' participation)⁵⁵ rarely happens in contemporary Hungarian labour law, so such a development can be evaluated as a rather big success of the trade union movement.

7. CSR/RBC Aspects of The Employment of TCNs in Hungary

It is a general experience that migrant workers are at a bigger risk of exploitation than average workers. These people frequently live in precarious and highly vulnerable situations, they are often to be found at the endpoint of the global supply chains (also in Hungary). Migrant workers face significant risks, notably linked to discrimination,

⁴⁹ For more on the debate, see: Gyulavári, T. (2013). Út a rugalmasságba. In *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*, edited by Kun, A., pp. 91-104. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

⁵⁰ Kiss, G. (05 February 2024.). Vendégmunkástörvény: a kormány egyelőre nem nyúl a "szent tehenekhez". *24.hu*. (Online). <https://24.hu/fn/gazdasag/2024/02/05/vendegmunkas-tulorababszolgorveny-munka-torvenykonyve-bumchun-munkajog-munkaltato-munkavallalo/>.

⁵¹ Kun, A. (2023). Universal Labour Guarantee – The state of play of Hungarian labour law in view of the ILO's Universal Labour Guarantee. In *Reflections on the introduction of Universal Labour Guarantee in selected Central and Eastern European countries*, edited by Mihes, C. and Shroff, T., pp. 20-32. Geneva: International Labour Organization (ILO).

⁵² Szabó, I.Sz. (2024). Az üzemi tanács véleményezési jogkörének lehetséges bővítési irányai, különös tekintettel a munkaidő-szervezés egyes kérdéseire és a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatására. *Munkajog* (1), pp. 30-32.

⁵³ Established by Article 16 of Act XXVIII of 2024. Effective from 11.05.2024.

⁵⁴ Paragraph o) of Subsection (2) of Section 264 of the Labour Code.

⁵⁵ Kun, A. (2023). Workers' representatives in selected Central and Eastern European countries: Filling a gap in labour rights protection or trade union competition?: The case of Hungary. In *Workers' representatives in selected Central and Eastern European countries: Filling a gap in labour rights protection or trade union competition?*, edited by Mihes C., pp. 50-61. Geneva: International Labour Organization (ILO).

marginalisation and job informality.⁵⁶ As a result, non-EU migrant workers are in desperate need of not only stable, protective legislative frameworks, but responsible employers and, on top of that, they are also in need of representation by workers' representatives, trade unions, especially to fight against the insecurity of their working conditions, as highlighted in Section 6 of this paper.

Employers, especially multinational companies, should be held responsible for the role they play in the employment of TCNs. This responsibility stems not only from the legislative frameworks, but also from the increasingly evolving global — hard and soft — normative frameworks of CSR/RBC. The broad principles of CSR and RBC are set out in various global standards including the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (hereinafter: UNGPs), which recognise the responsibility of companies to exercise human rights due diligence by identifying, preventing and mitigating the adverse impacts of their operations on human rights and by accounting for how they address those impacts. The UNGPs state that businesses should avoid infringing human rights and should address adverse human rights impacts that they have caused, contributed to or are linked with in their own operations, those of their subsidiaries and through their direct and indirect business relationships. The concept of human rights due diligence was specified and further developed in the Guidelines for Multinational Enterprises (hereinafter: MNE Guidelines) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (hereinafter: OECD). The concept of due diligence is also embedded in the International Labour Organization's (hereinafter: ILO) Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy.

The day-to-day, pragmatic operationalisation of the broad principles of CSR/RBC is a challenge.⁵⁷ How companies should fulfil their due diligence obligations in specific situations in a practical manner is supported by various standards and guidelines. For instance, specifically related to migration, the International Organization for Migration's (hereinafter: IOM) Fair and Ethical Recruitment Due Diligence Toolkit was developed to support business enterprises in fulfilling their responsibility to respect human rights in the context of international recruitment.⁵⁸ It provides practical tools that enterprises can use to conduct comprehensive due diligence in line with related international CSR/RBC standards (and also the IOM's Migrant Worker Guidelines. It can be used by enterprises to develop or strengthen due diligence processes in directly recruiting and managing business relationships with labour recruiters and private

⁵⁶ OECD (2022). Stocktaking Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. <https://mneguidelines.oecd.org/stocktaking-exercise-on-the-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises.htm>.

⁵⁷ Kun, A. (2018.). How to operationalize open norms in hard and soft laws: Reflections based on two distinct regulatory examples. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 34 (1), pp. 23-51.

Kun, A. (2020). The potentials of human rights due diligence for transnational labour law. In *Obrana pracovného práva. The Defence of Labour Law*, edited by Pichrt, J. and Koldinská, K. and Morávek, J., pp. 521-532. Praha: C.H. Beck.

⁵⁸ IOM, Fair and Ethical Recruitment Due Diligence Toolkit. <https://www.iom.int/fair-and-ethical-recruitment-due-diligence-toolkit>.

employment agencies that place migrant workers. The Toolkit contains detailed guidelines and practical recommendations on how the due diligence processes described in the UNGPs can be operationalised. The tools include interactive features that will direct users to the next due diligence process or the corresponding actions that are recommended for them to take.

The OECD MNE Guidelines note that "enterprises can have an impact on virtually the entire spectrum of internationally recognised human rights. In practice, some human rights may be at greater risk of adverse impacts than others in particular industries or contexts, and therefore will be the focus of heightened attention." In such situations, enterprises may need to consider "additional standards". For instance, migrant workers (and their families) belong to this category.⁵⁹ In other words, migration policies and employment of migrant workers are issues which are particularly relevant to RBC.⁶⁰ This approach is especially important in countries where default labour laws are rather flexible (such as in Hungary, as described above in Section 6). It must also be noted that National Contact Points for RBC (NCP) also serve as nonjudicial grievance mechanisms under the OECD MNE Guidelines. The case law of the OECD MNE Guidelines⁶¹ — a unique implementation mechanism — has also dealt with several specific instances⁶² where the rights of migrant workers were at stake.⁶³ For instance, in such landmark cases as the "FIFA case",⁶⁴ in May 2015, the international trade union federation Building and Wood Workers' International submitted a specific instance to the Swiss NCP alleging that the Fédération Internationale de Football Association (FIFA) had not observed the MNE Guidelines' chapters on General Policies and Human Rights. The issues concerned a series of violations of migrant workers' human rights related to the construction of facilities for the FIFA 2022 World Cup in Qatar. The Swiss NCP's mediation services resulted in an agreement around five areas, including identification and use of FIFA's leverage on relevant actors in Qatar and

⁵⁹ OECD (2023). OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. Paris: OECD Publishing. pp. 26. <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

⁶⁰ See also: Ferstman, C. (2020). Human Rights Due Diligence Policies Applied to Extraterritorial Cooperation to Prevent "Irregular" Migration: European Union and United Kingdom Support to Libya. *German Law Journal* 21 (3), pp. 459-486.

⁶¹ OECD, The NCP Database of Specific Instances. <https://mneguidelines.oecd.org/specificinstances.htm>.

⁶² See also, concerning to alleged breaches of the OECD MNE Guidelines by British American Tobacco (BAT) concerning the quality of living and working standards for migrant workers in the tobacco industry, Final statement: IUF and FLOC complaint to UK NCP about BAT, Published 2 December 2019. <https://www.gov.uk/government/publications/iuf-and-floc-complaint-to-uk-ncp-about-bat/final-statement-iuf-and-floc-complaint-to-uk-ncp-about-bat>.

⁶³ Kun, A. (2020). A migráns munkavállalók alapvető emberi jogai és a vállalati szféra felelőssége a transznacionális munkajog újabb fejleményei tükrében. In *Tanulmányok a személyek határokon átnyúló munkavégzésének munkaerőpiaci foglalkoztatáspolitikai és munkajogi kihívásai kutatásból*, edited by Berke, Gy. and Kiss, Gy. and Bankó Z., pp. 104-119. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

⁶⁴ Haar, B.T. (2018). FIFA, Qatar, Kafala: Can the World Cup Create a Better World of Work? *International Labor Rights Case Law* 4 (1), pp. 128-132.

establishment of a complaint mechanism for workers. FIFA accepted its responsibility to mitigate risks.⁶⁵

It must be noted that in the EU, the new directive on "corporate due diligence for sustainability purposes" provides for a special context and new impetus for CSR/RBC. On 25 July 2024, the directive on corporate sustainability due diligence⁶⁶ entered into force. The directive follows the global standards mentioned above and the attempts by some national legal systems to transfer the concept of due diligence to the level of hard law.⁶⁷ The directive obliges large companies to create a risk management system against social and environmental externalities related to their activities along the entire global supply chain, requiring states to adopt monitoring and control mechanisms and a system of sanctions. The aim of this directive is to foster sustainable and responsible corporate behaviour in companies' operations and across their global value chains. The new rules will ensure that companies in scope identify and address adverse human rights and environmental impacts of their actions inside and outside Europe. "Migration status" is specifically mentioned in Preamble (33) of the directive, noting that in specific contexts, "depending on the circumstances, companies may need to consider additional standards". In such scenarios, companies should pay special attention to any particular adverse impacts on individuals who may be at heightened risk due to marginalisation, vulnerability or other circumstances, individually or as members of certain groupings or communities. It must be recognised that TCN workers typically fall into such a category, so a further elaboration and operationalisation of this legal obligation can and should be a special way forward in the protection of migrant workers.

In recent years, there has been a growing recognition that governments play a key role in promoting RBC standards and in supporting its effective implementation by providing an enabling policy environment, creating incentives and exemplifying RBC in their own activities. To address this need, the OECD Council adopted the Recommendation on the Role of Government in Promoting Responsible Business Conduct on 12 December 2022.⁶⁸ The Recommendation lays out a set of 21 principles and policy recommendations to assist governments, other public authorities and relevant stakeholders in their efforts to design and implement policies that enable and promote RBC. Among others, the document recommends that governments encourage RBC across relevant policy areas, including by aligning economic benefits and incentives for business with the implementation of RBC standards, promoting RBC through trade

⁶⁵ OECD (2020). Providing access to remedy: 20 years and the road ahead. <https://mneguidelines.oecd.org//ncps/ncps-at-20/>.

⁶⁶ Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859.

⁶⁷ Giovannone, M. (2024). The European directive on 'corporate sustainability due diligence': the potential for social dialogue, workers' information and participation rights. *Italian Labour Law E-Journal* 17 (1), pp. 227-244.

⁶⁸ OECD. OECD Recommendation on the Role of Government in Promoting Responsible Business Conduct. <https://mneguidelines.oecd.org/oecd-recommendation-on-the-role-of-government-in-promoting-rbc.htm>.

and investment policies, as well as bilateral and multilateral agreements. This should include the expectation that businesses under the scope of these policies and agreements implement RBC standards. In our view, migration policies and employment of migrant workers are issues which should be considered in this context.

In Hungary, CSR- and RBC-related policies are rather weak, especially at the state level.⁶⁹ Institutionally speaking, the Hungarian National Contact Point (HNCP) for the MNE Guidelines is the most relevant governmental actor in the field. The HNCP started operating within the governmental structures in 2000 and is currently operating under the auspices of the Ministry of Finance. The HNCP was established by Government Decree 245/2017 (VIII.29) on the publication of the amended Council Decision C(2000)96/FINAL of 25 May 2011 on the OECD MNE Guidelines. Accordingly, government officials employed by the central state administration body were delegated as members of the HNCP.⁷⁰

The HNCP is obliged to promote and raise awareness of RBC in general and the MNE Guidelines and their implementation procedures more specifically. It must be noted that the results of the peer review conducted on the operation of the HNCP (which took place in October 2023, jointly organised by the OECD Secretariat and the Ministry of Finance) clearly points out that the HNCP must strengthen its visibility and accessibility; moreover, it must establish a structured dialogue with individual civil organisations and promote the realisation of governmental coherence and the promotion of the MNE Guidelines among government actors.⁷¹ The peer review also noted the following: "The current national policy of attracting foreign direct investment (FDI) in high-risk sectors, such as battery production, and of attracting third country workers refers to domestic labour law provisions. It does not integrate an RBC or due diligence component that would allow to address risks identified for each sector or for specific social groups. Indicatively, information on the Guidelines and the due diligence framework is not provided to foreign investors invited to operate in Hungary."⁷²

The potential of the HNCP could certainly be better utilised also to promote RBC in the circle of multinational companies and recruitment agencies in the context of employment of TCN migrant workers in Hungary. This could be among the many potential methods to further the development of the HNCP. The NCP could support the government in ensuring that its policy of attracting foreign direct investment supports implementation of the MNE Guidelines and, notably, contains a component of informing foreign investors of expectations to respect the MNE Guidelines, in particular protection of migrant workers.⁷³ "As trade and investment policies and agreements are a key component of an enabling environment to drive, support, and promote responsible business practices, the NCP could play a role in ensuring that these

⁶⁹ Kun, A. (2010). CSR in Hungary. In *World Guide to CSR, CSR International*, edited by Visser, W., pp. 177-185. Sheffield: Greenleaf Publishing.

⁷⁰ OECD, The Hungarian National Contact Point, <https://oecdmnkp.hu/en>.

⁷¹ National Contact Point for Responsible Business Conduct Peer Reviews: Hungary, OECD 2024. <https://oecdmnkp.hu/en/the-results-of-the-peer-review-conducted-on-the-operation-of-the-hungarian-national-contact-point-are-now-officially-available>.

⁷² Ibid. 11.

⁷³ Ibid. 11.

policies contribute to enabling RBC. Moreover, these policies are an opportunity to directly promote RBC with businesses and contribute to shape their conduct in Hungary and abroad."⁷⁴

To mention only one possible, innovative policy example, in Croatia it was proposed that the law could regulate that procedures for recruiting foreign workers are simpler and faster for employers where a collective agreement is applied (especially sector-level collective agreement). The idea is that working conditions in these companies are more regulated, and there is a mechanism for controlling and supervising the rights of workers (usually by the union).⁷⁵

In conclusion, given the new regulatory framework of immigration in Hungary (as described above) and the often, generally vulnerable situation of TCN migrant workers, the government should better promote various standards of CSR/RBC and human rights due diligence among employers of such workers in Hungary, especially multinational enterprises and temporary work agencies. Among others, the HNCP for the MNE Guidelines could be the centre of this promotional activity (in cooperation with other stakeholders, including, especially, social partners, the Hungarian Chamber of Commerce and Industry and various business associations of multinational enterprises in Hungary).

8. Conclusion

This paper discusses the challenges and legislative responses related to the employment of TCNs in Hungary. As Hungary faces increasing labour demands, especially in manual labour sectors, the number of migrant workers from non-EU countries has increased significantly. This trend has necessitated a new legal framework to manage migrant workers' stay and employment.

As of 1 January 2024, Act XC of 2023 regulates the entry, stay and employment of TCNs, categorising residence permits based on the duration of stay. This Act outlines different types of permits, including residence permit for the purpose of seasonal employment, residence permit for employment for the purpose of investment, residence permit for the purpose of employment and residence permit for guest workers.

Applications for residence permits are examined by the NDGAP under SAP. In the SAP (in the first instance), the Government Office acts as the competent authority. The Government Office reviews applications to ensure compliance with labour market needs and legal requirements.

Once the permit is issued, only a fixed-term employment contract may be concluded with the TCN. Fixed-term employment of TCNs is strictly regulated, with contracts linked to the duration of their residence permit. As the rules on termination are stricter than for contracts of indefinite duration, this can impose a financial burden on employers. Hungarian trade unions have expressed concerns about the protection

⁷⁴ Ibid. 41.

⁷⁵ Bagić, D. (2024). Croatia, In *Time for action! How policy can strengthen (multi-employer) collective bargaining in Europa*, edited by De Spiegelaere, S., pp. 14-19. Brussels: UNI Europa – The European Services Workers Union.

of domestic employees' rights and called for safeguards against potential exploitation and unfair labour practices. The legislation has incorporated some measures to address these issues, including stricter penalties for unlawful employment practices.

This paper also emphasises the potential importance of CSR and RBC in the employment of TCNs, highlighting the risk of exploitation and the need for businesses, especially multinationals, to respect international human rights and RBC standards. The EU's new directive on corporate sustainability due diligence is also discussed, aiming to enforce responsible business practices across global supply chains. Better promotion and enforcement of CSR/RBC standards in the context of the employment of TCNs can greatly contribute to ensuring fair treatment and protection of migrant workers.

JOGGYAKORLAT

Báles Máté

A közérdekű önkéntes tevékenység és a közösségi szolgálat szerepe és szabályai a 18 év alatti fiatalok vonatkozásában

DOI: <https://doi.org/10.15170/PMJK.2025.1-2.3>

Absztrakt

Az önkéntes munka több formában megjelenik a 18 év alattiak foglalkoztatásában mind hazai, mind nemzetközi szinten. Tanulmányomban két fontos jogintézményt vizsgálok a célcsoportként megjelölt 18 év alatti önkéntesek vonatkozásában, a közérdekű önkéntes tevékenységet, valamint a közösségi szolgálatot. Kutatási módszerként a jogösszehasonlítás és a jogszabáylelemzés módszerét alkalmazom. Célom annak bemutatása, hogy a hazai jogi szabályozás megfelelő védelmet nyújt-e a 18 év alatti foglalkoztatottak részére, illetve megfelel-e a vonatkozó nemzetközi szabályozásnak. Külön elemzés tárgyát képezi az önkéntes tevékenység vonatkozásában az alsó korhatár vizsgálata. Tanulmányomban nagy hangsúlyt fektetek a közérdekű önkéntes tevékenység és a közösségi szolgálat közötti fogalmi és szabályozási különbségek vizsgálatára. Megállapításom szerint a közérdekű önkéntes tevékenység tekintetében a hazai szabályozás megfelelő védelmet biztosít a fiatal foglalkoztatottak részére. A közösségi szolgálat vonatkozásában azonban szükséges lenne a tevékenységet a szervezett munkavégzés fogalmának körébe emelni, így biztosítva a kiskorú közösségi szolgálatot teljesítő tanulók megfelelő védelmét.

Kulcsszavak

önkéntesség, közérdekű önkéntes tevékenység, önkéntes jogviszony, önkéntes szerződés, közösségi szolgálat

I. Bevezetés

Az önkéntes munka több formában megjelenik a kiskorúak foglalkoztatásában. Tanulmányomban két fontos jogintézményt vizsgálok a 18 év alatti önkéntesek vonatkozásában, a közérdekű önkéntes tevékenységet, valamint a közösségi szolgálatot. Először nemzetközi, illetve hazai vonatkozásban vizsgálom az önkéntesség definíciójának meghatározását. Ezt követően a közérdekű önkéntes tevékenység hazai szabályozását vizsgálom a kiskorú önkéntesekre vonatkozó rendelkezések elemzésével. Ennek keretében külön tanulmányozom az alanyi kört, kiemelve az alsó korhatárt. Ebben a részben részletesen kitérek a kiskorúakra vonatkozó polgári jogi szabályok vizsgálatára, így elemzem a vétőképeség, ítélőképeség, cselekvőképeség és beszámítási képeség fogalmi ismérveit és összefüggéseit az alsó korhatár meghatározásában. Kitérek továbbá a nemzetközi szabályozás (ILO) alsó korhatárra

vonatkozó iránymutatásaira is. Következő részben foglalkozom a 18 év alatti önkéntesek alkalmazásának feltételeivel is, ahol megvizsgálom a vonatkozó részletszabályokat. Ebben a részben kitérek az önkéntes tevékenységre fordítható idő részletszabályaira, azokat összehasonlítom az Mt. fiatal munkavállalókra vonatkozó szabályaival (munka- és pihenőidő vonatkozásában). A továbbiakban vizsgálom a kiskorú önkéntesek szemszögéből az önkéntes jogviszony és önkéntes szerződés részletszabályait. Itt kitérek a Ptk. jognyilatkozatra vonatkozó rendelkezésektől való eltérésekre. A következő fejezetben a leginkább a 18 év alatti tanulókra érintő közösségi szolgálat hazai és nemzetközi fogalom-meghatározását elemzem, kitérve a jogszabályi meghatározásra. Elemzem a közösségi szolgálat törvényi, valamint a végrehajtást elősegítő rendeleti szabályozást is. Ennek keretében megvizsgálom a közösségi szolgálat keretei között végezhető tevékenységeket és a közösségi szolgálat egyéb feltételeit. Végezetül elemzem a kiskorú önkéntesek és tanulók szempontjából a munkavédelem és munkakörü alkalmasság rendelkezéseit a közérdekű önkéntes tevékenység és a közösségi szolgálat vonatkozásában.

II. Az önkéntesség fogalma

Fontos meghatározni az önkéntesség fogalmának tartalmi elemeit, mivel e nélkül a szükséges garanciákat sem tudjuk biztosítani a 18 évnél fiatalabb önkéntesek részére. Az alábbiakban több nemzetközileg elfogadott definíciót mutatok be, amelyek segítik az önkéntes munkavégzés sajátosságait megérteni.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), valamint a Johns Hopkins Egyetem által közösen kidolgozott, önkéntesség statisztikai mérésről szóló kézikönyve szerint azok a személyek minősülnek önkéntesnek, akik közvetlenül vagy valamilyen szervezeten keresztül, önszántukból, ingyen, ellenszolgáltatás, fizetség nélkül, háztartásukon kívül élő személyek javára vagy a társadalom (csoport, tágabb közösség, állatok vagy a környezet stb.) hasznára végeztek valamilyen tevékenységet az elmúlt 12 hónap során.¹ Elsődlegesen statisztikai szempontból állapítja meg fenti definíció az önkéntesség fogalmát, azonban több kulcsfogalmat rögzít, mint például ingyenesség, társadalom hasznára végzett tevékenység, amit a háztartásukon kívül élő személy javára végeznek. Ezek a fogalmak jó kiindulópontot adnak ahhoz, hogy a 18 év alatti önkéntes tevékenységet végző személyekre vonatkozó védelmi szabályokat értékelni tudjuk.

Az önkéntesség definícióját az ENSZ 2001-ben, az évet az Önkéntesség Nemzetközi Évének kinyilvánító dekrétumában határozta meg. Az önkéntesség fogalmát tágabb értelemben az alábbi három feltétele alkotja:

- önként, szabad akaratból, belső indíttatásból;
- ellentételezés nélkül;
- más személynek, annak hasznára vagy a közjó növelésére, előállítására végzett tevékenységet.

¹ <https://www.oeconomus.hu/irasok/onkentesseg-helyzete-magyarorszagon-europaban-es-a-vilagon/> (letöltés: 2025.07.24.)

Szűkebb értelemben azonban a magánszemélyek egymás közti segítségnyújtását, önkéntes tevékenységét nem tekintjük önkéntes tevékenységnek.² Az ENSZ által megfogalmazott definíció a szabad akaratra, belső indíttatásra helyezi a hangsúlyt és pontosítja, hogy a magánszemélyek közötti segítségnyújtást nem tekintik önkéntes tevékenységnek, amit szükséges lenne szabályozni.

A 1068/2012. (III. 20.) Korm. határozat a Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012–2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges középtávú feladatokról mellékletét képező Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012–2020 (a továbbiakban: Stratégia) az alábbiak szerint határozza meg az önkéntesség jellemzőit, fogalmát. „Az önkéntesség olyan tevékenység, amelyet a személy szabad akaratából, egyéni választása és motivációja alapján, a pénzügyi haszonszerzés szándéka nélkül végez más személy, személyek vagy a közösség javát szolgálva.” Az önkéntesség kormányzati szintű kezelésében áttörésnek számított, hogy a Stratégiában egy definíciószerű önkéntesség-értelmezés szerepel, amely integrálja az elmúlt évtizedek önkéntességgel kapcsolatos szakmai-tudományos eredményeit is. A dokumentum egy tágabb értelmezését adja az önkéntességnek, valamint részletesen kiemeli annak a társadalmi integrációban betöltött szereplehetőségeit, mint az állampolgári elkötelezettség és felelősségvállalás megnyilvánulásait.³

A Stratégia megfogalmazása szerint az önkéntesség sajátos értékeket képvisel, amely megkülönbözteti a fizetett munkától. A lényege, hogy az önkéntesség az egyik eszköze az esélyegyenlőség fejlesztésének, hozzájárul a szegénység, a kirekesztés csökkentéséhez és a foglalkoztatottság növeléséhez, valamint segíthet a munkanélküliek munkaerőpiacra történő visszatéréséhez. Fontos kitétel, hogy a fizetett munkaerőt nem helyettesítheti. Kifejezi továbbá, hogy az önkéntes tevékenységvégzés olyan humán erőforrás, amely egyrészt hozzájárul társadalmunk erkölcsi, szociális, kulturális fejlődéséhez, másrészt a gazdaság – nemzeti jövedelemben mérhető – erősödéséhez.⁴

Ugyancsak a Stratégia rögzíti, hogy az önkéntesség fogalmának meghatározása mellett szükséges kiemelni annak tartalmi különbözőségét a közösségi szolgálat, szakmai gyakorlat és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás igazolása kapcsán megvalósított tevékenységtől. A különbségek tekintetében a legfontosabb elem a motiváció, a tevékenység végzésére vonatkozó belső indíttatás, mivel az önkéntes tevékenység a személy szabad akaratából valósul meg, nincsen semmilyen külső kényszerhez kötve és nem várható el semmilyen anyagi előny vagy ellenszolgáltatás.

Az önkéntes tevékenységnek hazánkban az alábbi 4 fő ismérve van:

- az önkéntes szabad akaratán alapul,
- szűkebb baráti vagy családi körön kívül esik,
- közvetlen anyagi ellenszolgáltatás nélkül történik (de a tevékenység ellátásával felmerülő költségek megtéríthetők),
- a közjó érdekében végzett tevékenység.

²https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_35_onkentesség.pdf/4f282a97-35d8-d6ec-8cd0-3285f71aa068?t=1621520411263, (letöltés: 2025.07.23.)

³ Bartal Anna Mária: "Vissza a jövőbe" – Civil szemle, 2019/1., 15–32. pp, 21.o.

⁴ A 1068/2012. (III. 20.) Korm. határozat a Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012–2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges középtávú feladatokról

Magyarországon az önkéntes tevékenységnek nem feltétele, hogy az civil szervezeti vagy intézményi keretek között történjen, azonban szerencsés, ha a szervezeti koordinációs háttér biztosított.⁵ Látható, hogy az önkéntes tevékenység definíciója megfelel a nemzetközileg elfogadott fogalomnak, magában foglalja annak legfontosabb tartalmi elemeit. Ez hozzájárul a 18 év alatti önkéntes tevékenységet végzők védelméhez, mivel általános keretet ad az önkéntesség körén belül ellátható tevékenységekről.

Az önkéntes munka preventív, gyógyító hatást gyakorol az állampolgárra, mely építi az egyén önismeretét, magabiztosságát, felelősségvállalását, az állampolgárok közti bizalmat. Pozitív hatással bír a mentális egészségre, az egészséges társadalom kialakulására.⁶ Az önkéntes munkába a pályakezdő, állástalan fiatalok bevonása segítheti a munkatapasztalatok gyorsabb elsajátítását, morális, érzelmi fejlődésüket a munka világában, kapcsolat kialakítási- kapcsolattartási képességük fejlődését.⁷ A 18 év alatti önkéntesek vonatkozásában különösen fontos pozitív következményekkel jár az önkéntes munka, melynek a hatásait a későbbi egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban is kamatoztatni tudja.

III. A közérdekű önkéntes tevékenység szabályozása

A 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről (a továbbiakban: Köt.) preambuluma szerint az Országgyűlés elismeri a társadalom tagjainak szolidaritásán alapuló, az állampolgárok öntevékenységét kifejező, a személyeknek és közösségeiknek más vagy mások javára ellenszolgáltatás nélkül végzett önkéntes tevékenységét. Annak érdekében, hogy e jelentős társadalmi erőforrás a közcélok elérése érdekében is mind hatékonyabban mozgósíthatóvá váljon, az Országgyűlés a jelen törvény megalkotásával meghatározza a közérdekű önkéntes tevékenység alapvető szabályait, továbbá kedvezmények és garanciák biztosításával ösztönözni kívánja az állampolgárok és szervezeteik részvételét a társadalom előtt álló feladatok megoldásában, a közcélok elérésében.

A Köt. általános indokolása szerint az önkéntesség egy természetes társadalmi attitűd, amelynek motivációs hátterében a szolidaritás, mint alapérték áll a középpontban. A Köt. az önkéntes tevékenység össztársadalmi szempontból legjelentősebb részére hoz létre egy olyan új, önálló jogviszonyt, amelyben az önkéntes a leglényegesebb vonatkozásokban a munkavállalóhoz hasonlóan védelemben részesül. Az alanyi és az ellátható tevékenységi kör pontos meghatározásával és az ellenőrzés feltételeinek megteremtésével a Köt. minimalizálja a jogviszony teremtette lehetőségekkel történő esetlegest visszaélést. Nem teszi azonban jogellenessé a törvény hatályán kívül eső szervezeti, illetve tevékenységi körben az önkéntesek alkalmazását

⁵ https://www.nonprofit.hu/tudastar/Mi_tekintheto_onkentess_tevékenységre (letöltés: 2025.08.22.)

⁶ <https://www.oekonomus.hu/irasok/onkentess-helyzete-magyarorszagon-europaban-es-a-vilagon/> (letöltés: 2025.08.22.)

⁷ <https://polgariszemle.hu/archivum/22-2006-majus-2-evfolyam-5-szam/100-onkentess-segitess-magyarorszagon-ma-es-holnap>, (letöltés: 2025.07.22.)

más jogviszonyok keretében.⁸ Fentiek véleményem szerint fokozottan érvényesek a 18 év alatti önkéntesekre is, mivel az önkéntes jogviszonnyal való esetleges visszaélés súlyos következményekkel járhat. A visszaélésekkel sérülhet többek között a kiskorú testi, érzelmi, értelmi fejlődése. A tevékenységi körök keretbe foglalása, az önálló jogviszony részletszabályai önmagukban is erős garanciát jelentenek a 18 év alatti önkéntesek számára.

A 18 év alatti önkéntes tevékenységet végzők szempontjából a Köt. 1. §-a rögzíti, hogy a törvény hatálya a Magyarországon a - törvény által meghatározott - fogadó szervezetnél végzett hazai, illetve külföldi (bizonyos megszorításokkal a tevékenységre nézve) közérdekű tevékenységre terjed ki.

Nem minősülnek közérdekű önkéntes tevékenységnek az alábbiak a Köt. szerint:

- önkéntes véradás
- önkéntes és létesítményi tűzoltói tevékenység
- polgári természetű tevékenység
- közösségi szolgálat
- A nem Köt. alá tartozó fogadó szervezeteknél és személyeknél más vagy mások javára végzett ellenszolgáltatás nélküli önkéntes tevékenység
- az önkéntes tevékenységet a személy maga vagy közeli hozzátartozója javára végzi
- a tevékenység jogszabályi kötelezésen, jogerős bírósági határozaton, illetve hatósági kötelezésen alapul
- ha úgy állapodnak meg a felek, hogy az önkéntes tevékenységet más jogviszony alapján végzik (polgári jogi jogviszonyban, közhasznú társaság, társadalmi szervezet, alapítvány közalapítvány ügyvezető szervének tagjaként vagy egyházi személyként)⁹.

Fenti tevékenységeket a Köt. 1. § (2)-(3) bekezdése, valamint a 2. § (1) bekezdése tartalmazza. A fogadó szervezeteket pedig a Köt. 3. § (1) bekezdés a)-g) pontig sorolja fel.

Az 1. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint a jogszabály hatálya csak a 3. §-ban fogadó szervezetként megjelölt szervezeteknél, személyeknél, az ott meghatározott tevékenységekre terjed ki. A más szervezeteknél (pl. nem közhasznú társadalmi szervezeteknél, alapítványoknál), illetve más tevékenységi körben (pl. közhasznú alapítvány üzletszerű gazdasági-vállalkozási tevékenysége körében) végzett ingyenes munkavégzést – vagyis a köznyelvi értelemben vett, a törvényben meghatározottaknál szélesebb jelentésű önkéntességet – nem teszi jogellenessé, ha más jogviszony (pl. egyesületi tagsági jogviszony, ingyenes polgári jogi szerződés) keretében megvalósíthatóak. A törvény az önkéntesség egyéb formáit nem akadályozza meg, de nem is támogatja azzal, hogy lehetővé teszi számukra azoknak az önkéntes jogviszonyban történő végzését. Minderre a feketemunka visszaszorítása és a kedvezményekkel való visszaélés megakadályozása érdekében van szükség. Nem terjed ki a jogszabály hatálya azokra az önkéntes tevékenységekre, amelyekre jelenleg is külön

⁸ T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- általános indokolása

⁹ https://www.nonprofit.hu/tudastar/Mi_nem_minosul_onkentes_tevékenységre (letöltés: 2025.07.27.)

jogszabályok vonatkoznak. Ilyen pl. az önkéntes és létesítményi tűzoltóság, valamint a polgári természetőrség, továbbá az önkéntes tevékenységgel rokon önkéntes véradás.¹⁰ A jogalkotó nem kíván bizonyos önkéntes tevékenységeket a Köt. hatálya alá vonni, mivel ezek vagy külön jogszabályban kerültek szabályozásra vagy visszaélésre adhatnak lehetőséget. Ezek a védelmi szabályok is meghatározó garanciát jelentenek a kiskorú önkénteseknek.

Közérdekű önkéntes tevékenység olyan szervezetnél végezhető, amely a fogadó szervezetek nyilvántartásában szerepel. Természetesen nem kizárt, hogy valaki olyan személynél vagy szervezetnél végezzen önkéntes tevékenységet, amely nem minősül fogadó szervezetnek, de ebben az esetben a tevékenység nem számít közérdekű önkéntes tevékenységnek.¹¹

1. Az alsó korhatár jelentősége

Az alanyi kört vizsgálva a Köt. 4. § (1) bekezdése szerint önkéntes az lehet, aki tizedik életévét betöltötte. A (2) bekezdés a) és b) pontja szerint az önkéntes elláthat minden olyan tevékenységet, amelyre vonatkozóan megfelel a jogszabályokban meghatározott képesítési, egészségügyi, nyilvántartásba vételi és egyéb feltételeknek, valamint amelynek ellátását törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet (a továbbiakban együtt: jogszabály) nem köti meghatározott jogviszonyhoz, illetve amelynek önkéntessel történő ellátását jogszabály nem zárja ki. A kiskorú önkéntesek vonatkozásában is felmerülhet, hogy bizonyos tevékenység ellátásához képesítés, egészségügyi alkalmasság szükséges (pl. villanszerelő képesítés). Kevésbé merül fel azonban az esetükben az, hogy a tevékenységet például csak közalkalmazotti jogviszonyban láthatja el (az 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról 20. § (2) bekezdés b) pontja szerint közalkalmazotti jogviszony csak 18 évet betöltött személlyel létesíthető).

A Köt. 4 § (5) bekezdése szerint a tanuló nem létesíthet önkéntes jogviszonyt azzal a nevelési-oktatási intézménnyel, amellyel tanulói jogviszonyban, kollégiumi tagsági viszonyban áll. Ez a korlátozás nem vonatkozik a köznevelési intézmény által szervezett és a tanulói jogviszonnyal, kollégiumi tagsági viszonnyal összefüggő kötelezettséget nem érintő táboroztatási tevékenységekre és egyéb közösségi programokra. Itt is az esetleges visszaélések elkerülése végett tiltja a tanulói jogviszonyban, illetve kollégiumi tagsági viszonyban álló tanulót a nevelési-oktatási intézményben létesített önkéntes jogviszonytól.

A 4. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint a törvény meghatározza a közérdekű önkéntes tevékenységet végzőkre vonatkozó általános szabályokat. Önkéntes többek között a 10. életévét betöltött, kiskorúsága miatt cselekvőképtelen személy lehet. A törvény a 10 év alattiakat kizárja az önkéntesek köréből, hogy belátási képességük hiányával ne lehessen visszaélni. A jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy sok 14 év alatti gyermek végez önkéntes tevékenységet iskolán kívül, elsősorban a

¹⁰ T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- részletes indokolás az 1. §-hoz

¹¹ <https://kocsisszabougyved.hu/melyek-a-kozerdeku-onkent-es-tevekenyseg-alapveto-szabalyai/> (letöltés: 2025.07.24.)

környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos tevékenységek körében – visszásságok nélkül. Ezek a tevékenységek szülői engedéllyel, de szülői felügyelet nélkül, általában civil szervezetek szervezésében történnek. A szolidaritás fontos eleme a gyermekek felelős felnőtté válásának, s ezért az önkéntesség megtiltása mind a gyermek, mind a társadalom részére káros és – a már említett gyakorlat miatt – életszerűtlen. A Köt.-ben a tevékenység szabályozott keretek közé kerül, amely fokozott védelmet jelent a gyermekek számára. A Köt. a cselekvőképtelenek és a korlátozottan cselekvőképeselek önkéntes szerződésai vonatkozásában a Ptk. rendelkezéseitől eltérő szabályokat is megállapít, szigorú garanciák mellett. A Köt. rögzíti az önkéntes által ellátható tevékenységek körét. Ha jogszabály feladat ellátását, munkakör betöltését képzettségi, nyilvántartásba vételi, egészségügyi vagy egyéb feltételekhez köti (pl. orvos, ápoló), az önkéntes meg kell, hogy feleljen e kritériumoknak. Ha egy jogszabály meghatározott feladatok ellátását meghatározott jogviszonyhoz köti (pl. köztisztviselők, ügykezelők szolgálati jogviszonya, bírói, ügyészi szolgálati jogviszony), e feladatokat önkéntes nem láthatja el. A Köt. lehetőséget ad arra is, hogy egyes ágazati jogszabályok bizonyos munkakörökben kifejezetten kizárják önkéntesek alkalmazását. A Köt. a közoktatási intézményben tanulók védelme érdekében kizárja, hogy a gyermekek helyzetével a közoktatási intézményben közérdekű önkéntes tevékenységeket is végeztesse.¹²

Az ILO által kiadott *Manual on the measurement of volunteer work* (Az önkéntes munka mérésének kézikönyve) (a továbbiakban: ILO-kézikönyv) szerint a fiatal személyek jogilag nem rendelkeznek azzal a képességgel, hogy önállóan részt vegyenek vagy visszautasítsák az ILO-kézikönyvben tárgyalt tevékenységekben való részvételt, ezért nem lehet érdemben megállapítani, hogy teljesül-e az önkéntes munka „nem kötelező” jellegének kritériuma. Ezért a kézikönyv egy alsó korhatár meghatározását javasolja az önkéntes munka mérésére. Az ajánlott alsó korhatár 15 év, de az egyes országok – ha azt a helyi körülmények indokolják, például ha a foglalkoztatottságra és munkanélküliségre vonatkozó minimális korhatár eltér – dönthetnek alacsonyabb korhatár alkalmazásáról is. A nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében azok az országok, amelyek a fentitől eltérő korhatárt alkalmaznak az önkéntes munka körébe tartozó tevékenységek meghatározásához, ezt a tényt jelentenük kell.¹³ A 15 éves korhatár, amelyet a legtöbb fejlett és számos fejlődő országban a munkaerő-felmérések során a foglalkoztatottság méréséhez alkalmaznak. Ésszerű ezt a határértéket az önkéntes munka esetében is alkalmazni, mivel – ahogy az ILO-kézikönyv is rámutat – nehéz meghatározni, hogy kiskorúak esetében teljesül-e az önkéntes munkát meghatározó „nem kötelező” jelleg kritériuma. Az országok – ha a helyi körülmények indokolják – dönthetnek alacsonyabb korhatár alkalmazásáról is.¹⁴ A fent leírtak alapján az ILO alsó korhatár bevezetését tartotta indokoltnak, mivel így teljesül az önkéntességre vonatkozó „nem kötelező jelleg” kritériuma, mely lényegében a korlátozott belátási képességre utal. A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően az

¹² T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- részletes indokolás a 4. §-hoz

¹³ *Manual on the measurement of volunteer work*, International Labour Organization, Genf, 2011. 15.o.

¹⁴ *Manual on the measurement of volunteer work*, International Labour Organization, Genf 2011. 35.o.

ajánlott alsó korhatárt 15. életévben határozza meg, azzal, hogy a tagállamok ennél alacsonyabb alsó korhatárt is meghatározhatnak, amennyiben ezt megindokolják. Az ILO a legtöbb fejlett, valamint számos fejletlen országban is a foglalkoztatottság, valamint munkanélküliség mérése során alkalmazott alsó korhatárt jelölt meg. Véleményem szerint logikus, hogy a foglalkoztatás alsó korhatárához kötik az önkéntes tevékenység alsó korhatárát, azonban egy irányba eltérést engedő diszpozitív szabályokat is rögzít. Az alsó korhatárnál alacsonyabb korhatár megállapítását engedi - a helyi viszonyok figyelembe vétele mellett -, melyet indokolni kell az eltérést alkalmazó országnak. Az eltérés lehetősége teljes mértékben indokolt, mivel kulturális, oktatási, foglalkoztatási sajátosságok is befolyásolhatják a megfelelő alsó korhatár alkalmazását. Nem kívánta az ILO a polgári jogban alkalmazott belátási képesség szigorú szabályaihoz kötni az alsó korhatárt, nem alkalmazott kógens szabályozást.

A szakirodalomban találunk a jelenlegi szabályozással ellentétes véleményt, miszerint az önkéntes törvény által meghatározott 10. életév ellentmond a Ptk. szabályaival a vétőképeség tekintetében, hiszen sem életkoránál, sem szellemi fejlettsége alapján sem várható el, hogy egy 10 éves gyermek felismerje magatartása jogellenességét. A Köt. szerint ebben az esetben a törvényes képviselő teszi meg a jognyilatkozatot, az önkéntes gyermek bejegyzésével. Probléma azonban, miként várhatjuk el a törvényes képviselő bejegyzését, abban az esetben, ha hiányzik az önkéntes szükséges szellemi és életkori fejlettsége?¹⁵ Ezzel kapcsolatban érdemes áttekinteni a vétőképeségre vonatkozó szakirodalmat, bírói gyakorlatot. A Ptk. 6:544. § (1) bekezdése szerint, akinek belátási képessége oly mértékben korlátozott, hogy a károkozással kapcsolatos magatartása következményeit nem képes felmérni, nem felel az általa okozott kárért.

A Ptk. a fentiek szerint - a bírói gyakorlaton alapulva - meghatározza, hogy kit kell vétőképtelennek tekinteni. A vétőképeség a polgári jogi felelősségre vonás feltétele, aminek - szemben a cselekvőképességgel - fokozatai sincsenek, és jogszabályban rögzített életkorhoz sem köthető. Ebből következően a teljesen cselekvőképtelen tizenégy éven aluli kiskorú is lehet vétőképes. A bírósági gyakorlat az életkorának megfelelően fejlett tizenkét éves kiskorút általában már vétőképesnek tekinti, de e korhatár alatt is megállapíthatja a vétőképeséget és e felett is a vétőképtelenséget adott körülmények mérlegelésével.¹⁶ Vétőképes az, akitől életkora és ehhez igazodó szellemi fejlettsége alapján elvárható, hogy magatartása jogellenességét és annak következményeit felismerje.¹⁷ Szükséges megvizsgálunk azonban az ítéltőképeség fogalmát is. Míg a cselekvőképesség életkorhoz kötött, addig az ítéltőképeség életkortól független, szubjektív kategória, amelynek megítélése az adott egyéntől függ.¹⁸ A

¹⁵ Zugor Zsuzsanna: A közérdekű önkéntes tevékenység mint munkavégzési forma szabályozásának elemzése- Önkéntes Szemle 2. évfolyam 1. szám (2022) 23-44.p 36-37.o.

¹⁶https://www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/3_4_2015/a_vetokeptelen_szemely_karoko_zasaert_valo_felelosseg/ (letöltés: 2025.08.24.)

¹⁷ Csehi Zoltán (főszerk.)- Bodzási Balázs – Tókey Balázs (szerk.): 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2021, 86.o.

¹⁸chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.mabie.hu/attachments/article/>

családjogi szakirodalomban ezzel összefüggésben az alábbiak jelennek meg. Az ítélőképességet az adott gyermeknél adott szituációban, az adott kérdéskör, konkrét kérdés tekintetében kell esetről-esetre mérlegeléssel megállapítani, hogy a gyermek érti-e a kérdést és fel tudja-e mérni annak, valamint válaszának jelentőségét.¹⁹ A Ptk. kommentárja is vizsgálja fenti összefüggéseket, miszerint megállapítja, hogy a cselekvőképesség más jogi kategória, mint a kártérítési jogban a vétőképesség vagy a családjogban ismert ítélőképesség. Ezek megléte nem köthető egységes korhatárhoz, a konkrét körülményektől függ, hogy a belátási képességében korlátozott személy a károkozással kapcsolatos magatartása következményeit fel tudja-e mérni.²⁰ A Ptk. célja, hogy biztosítsa azt, hogy a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorú is – olyan mértékben, amennyire ezt belátási képessége, ítélőképessége lehetővé teszi – részt vehessen a személyét, vagyonát érintő kérdések meghozatalában. A törvényes képviselőnek a kiskorút érintő jognyilatkozatok megtétele során tehát figyelembe kell vennie a kiskorú véleményét, ha korlátozottan cselekvőképes [2:12. § (4) bekezdés], illetve cselekvőképtelen kiskorú esetében, ha ítélőképessége birtokában van, vagyis képes arra, hogy a jogügylet lényegét, következményeit átlássa, véleményt formáljon, és azt kifejezésre juttassa.²¹ Az ítélőképesség lényege tehát az, hogy a gyermek az őt érintő döntések során az eldöntendő kérdésben tud-e befolyásmentesen véleményt nyilvánítani.²² Megállapítható, hogy a cselekvőképesség és az ítélőképesség egymástól eltérő fogalmak, még ha összefüggés is van a két fogalom között. Véleményem szerint erre kiváló példa a cselekvőképtelen gyermekekre vonatkozó, a Ptk. 2:14 § (3) bekezdésében foglalt szabályozás, miszerint a törvényes képviselőnek a kiskorú személyét és vagyonát érintő jognyilatkozata megtétele során az ítélőképessége birtokában lévő cselekvőképtelen kiskorú véleményét – korának és érettségének megfelelően – figyelembe kell vennie.

Álláspontom szerint a Köt. által meghatározott minimális életkor önmagában nem mond ellent a vétőképesség, valamint az ítélőképesség Ptk.-ban, illetve a bírói gyakorlatban foglalt követelményeinek. A Ptk. nem határoz meg konkrét életkort a sem a vétőképesség, sem az ítélőképesség alsó korhatáraként, így nem lehet egyértelműen összehasonlítani a vétőképesség, illetve ítélőképesség fogalmát és az önkéntes jogviszony alsó korhatárának mértékét és indokoltságát. Véleményem szerint indokoltabb a Ptk. cselekvőképességére vonatkozó szabályaival összevetni a Köt. szabályozását az életkor vonatkozásában.

A belátási képesség a cselekvőképesség alapja, amely az ember azon képessége, hogy tudata át tudja fogni cselekvésének következményeit.²³ A cselekvőképesség olyan

132/RL.%20gyermek%20meghallgat%C3%A1sa%20mod.pdf; (letöltés: 2025.08.25.) dr. Rainer Lilla: A gyermekközponit igazságszolgáltatás polgári jogi aspektusai 11.o.

¹⁹ <https://ptk2013.hu/szakcikkek/szeibert-orsolya-az-uj-ptk-csaladjogi-konyvenek-rendelkezesei-jk-20135-30-32-o/2677> (letöltés: 2025.08.24.); Szeibert Orsolya: Az új Ptk. Családjogi Könyvének rendelkezései (JK, 2013/5., 30-32. o.) II. rész, 32.o.

²⁰ Csehi Zoltán (főszerk.): i.m. 86.o.

²¹ Uo. 93.o.

²² Uo. 86.o.

²³ Kriston Edit - Sági Edit - Tóth Gergő: Jogi alapismeretek (ideiglenes jegyzet), Novotni Kiadó, Miskolc, 2016. 27.o.

képességet feltételez az ember részéről, hogy képes legyen felismerni tetteinek következményét, rendelkezzen az ügyeinek viteléhez szükséges belátási képességgel.²⁴ A Ptk. 2:13 §-a szerint cselekvőképtelen az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be. A Ptk. 2:14. § (1) bekezdése alapján a cselekvőképtelen kiskorú jognyilatkozata semmis; nevében a törvényes képviselője jár el. Fentiek alapján egyértelműen meghatározott, hogy a 14. életév alatti kiskorú cselekvőképtelen, azaz a belátási képessége korlátozott, azonban lehet vétőképes, illetve lehet ítélőképessége birtokában, így cselekvése, valamint a konkrét jogügylet következményeit fel tudja mérni és átlátja, továbbá véleményt tud formálni és azt ki is tudja nyilvánítani.

A cselekvőképesség meglétéhez, illetve az ehhez kapcsolódó belátási képességhez a Ptk. egzakt módon korhatárt is meghatároz, ugyanakkor álláspontom szerint nem szükséges ehhez kötni az önkéntes jogviszony alsó korhatárát, hiszen a kiskorú esetében lehetetlen általánosítani az önkéntes jogviszony ellátáshoz szükséges ítélő,- és vétőképességet.

2. A 18 év alatti önkéntesek alkalmazás feltételei

A Köt. 5. § (1) bekezdése szerint a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy olyan közérdekű önkéntes tevékenységet folytathat, amely megfelel életkorának, testi, értelmi és erkölcsi fejlettségének, illetve képességeinek, valamint amely nem veszélyezteti egészségét, fejlődését és tankötelezettségének teljesítését. Részletes speciális védelmi szabályokat fogalmaz meg fenti törvényi szakasz a 18 év alatti önkéntesek érdekében. Összehasonlítva az Mt. vonatkozó szabályaival, megállapítható, hogy az Mt.-ben nem találunk ehhez hasonló fiatal munkavállalókra vonatkozó speciális védelmi szabályokat. Az Mt. 51. § (3) bekezdése rögzíti az alábbi, általános védelmi szabályokat: a munkavállalót csak olyan munkára lehet alkalmazni, amely testi alkátára, fejlettségére, egészségi állapotára tekintettel rá hátrányos következményekkel nem járhat.

A Köt. 5. § (2) bekezdése szerint a tizenhatodik életévét be nem töltött önkéntes közérdekű önkéntes tevékenységet külföldön nem végezhet. A 16. életévét be nem töltött önkéntesek védelmében volt szükséges rögzíteni, hogy külföldön nem végezhetnek önkéntes tevékenységet, mivel köztudomású, hogy ebben az esetben jóval kiszolgáltatottabbak a kiskorú önkéntesek, mint a hazai szabályozás alá eső fogadó szervezetek esetében. Véleményem szerint átgondolandó a 18 év alattiakra is kiterjeszteni a tilalmat, mivel az Európai Szolidáris Testület által szervezett legtöbbször külföldön megvalósuló önkéntes programokon a részvételi korhatár alsó határa a 18. életév.²⁵

A Köt. 5. § (3) bekezdése alapján a tizennyolcadik életévét be nem töltött önkéntes közérdekű önkéntes tevékenységet 20 óra és 6 óra között nem végezhet. Jelen szabályozás szigorúbb, mint az Mt. 114. § (5) bekezdés c) pontjában foglalt korlátozás,

²⁴ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ijesz.hu/UserFiles/gondnoksag_v08.pdf (letöltés: 2025.08.25.) Tájékoztató a gondnoksággal kapcsolatos eljárásokról, Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ, 2014., 4.o.

²⁵ https://youth.europa.eu/solidarity/young-people/volunteering_hu (letöltés:2025.08.25.)

miszerint a 18 év alatti fiatal munkavállaló nem osztható be éjszakai munkára, mely az Mt. 89. §-a szerint a huszonkét és hat óra közötti időszakban teljesített munkavégzés. Ennek oka többek között arra is visszavezethető, hogy az önkéntes jogviszonyban főszabályként 10 éves kortól vehetnek részt az önkéntesek, míg főszabályként az Mt. 34. § (2) bekezdése alapján munkavállaló az lehet, aki a tizenhatodik életévét betöltötte. Ettől eltérően munkavállaló lehet – az iskolai szünet alatt – az a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat.

A Köt. 5. § (4) bekezdése szerint a tizenhatodik életévét be nem töltött önkéntes által a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítható idő nem haladhatja meg

a) tanítási szünet ideje alatt a napi három órát és a heti tizenkét órát,

b) tanítási időben a heti hat órát és

ba) tanítási napon a napi két órát.

bb) tanítási napon kívül a napi három órát.

Főszabályként a 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről (a továbbiakban: Köznev. tv.) 45. § (3) bekezdése szerint a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti. A Köt. figyelembe veszi fentieket és a tanítási időhöz és tanítási szünethez köti a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítható idő maximális tartamát. A Köt. 5. § (4) bekezdés a) pontja meghatározza a tanítási szünet ideje alatt az önkéntes tevékenységre fordítható napi és heti idő maximumát. Az (4) bekezdés b) pontja tanítási időben maximalizálja a heti önkéntes tevékenységre fordítható idő maximumát, azonban a ba) és bb) alpontban a napi önkéntes tevékenységre fordítható időt differenciálja aszerint, hogy a tevékenységet tanítási napon, vagy tanítási időn kívül végzik-e a tanulók. Az Mt. 114. § (2) bekezdése szerint a tizenhat évesnél fiatalabb munkavállaló napi munkaideje legfeljebb hat óra lehet, kivéve azt a nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytató tizenötödik életévét betöltött tanulót, aki az iskolai szünet alatt munkát végez. Látható, hogy jóval differenciáltabb szabályozást nyújt a Köt. fenti szakaszban, mely jobban figyelembe veszi a tankötelezettség teljesítésének fontosságát.

A Köt. 5. § (5) bekezdése alapján a tizenhatodik életévét betöltött, de tizennyolcadik életévét be nem töltött önkéntes által a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítható idő nem haladhatja meg a napi négy és fél órát és a heti tizennyolc órát.

Fenti szakaszban a 16. életévét betöltött kiskorúra vonatkozóan tartalmaz megengedőbb szabályozást a napi és közérdekű önkéntes tevékenységre fordítható idő tekintetében, azonban már nem differenciál aszerint, hogy a tevékenységet tanítási időben vagy tanítási szünetben végzik. Az Mt. 114. §(1) bekezdése szerint a fiatal munkavállaló napi munkaideje legfeljebb nyolc óra lehet. Ez a szabályozás is a 16 év feletti munkavállalókat érinti és jóval megengedőbb a napi munkaidő vonatkozásában, mint a Köt. vonatkozó szabályozása.

A Köt. 5. § (6) bekezdése szerint a tizennyolcadik életévét be nem töltött önkéntes részére a közérdekű önkéntes tevékenység befejezése és másnapi megkezdése között legalább tizennégy óra pihenőidőt kell biztosítani.

A Köt. fenti szakasza nem differenciálja életkor szerint a napi pihenőidő mértékét, hanem egységesen szabályozza. Az Mt. 114. § (5) bekezdés f) pontja alapján a fiatal munkavállaló számára legalább tizenkét óra napi pihenőidőt kell beosztani.

Látható, hogy a Köt. szigorúbb szabályozást alkalmaz a 18 év alattiak védelme érdekében.

Az 5. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint a törvény a 18 év alatti önkéntesek védelme érdekében meghatároz különös szabályokat. Az általuk ellátható tevékenység nem határozható meg kimerítő jelleggel, de a Köt. feltételül szabja, hogy csak a gyermek érdekeivel összhangban álló önkéntes tevékenység végezhető, és a 16 éven aluliak esetében nem teszi lehetővé a külföldi önkéntes tevékenység elvállalását sem. Ilyen tevékenységek lehetnek például állattetetés, erdő tisztántartása, közös utcatakarítás stb. A Köt. nem határozza meg az önkéntes tevékenységre fordítható időt, mint a Munka Törvénykönyve, a munkaviszony létesítéséhez kapcsolódó gazdasági kényszer az önkéntesség vonatkozásában ugyanis nem jelenik meg. A 18 év alatti önkéntesek védelme ugyanakkor megkívánja a tevékenységre fordítható maximális idő és a minimálisan szükséges napi pihenőidő meghatározását, amelyet – ha az önkéntes több szervezetenél is végez közérdekű önkéntes tevékenységet – nem fogadó szervezetenként, hanem összesen kell számítani. Ez abszolút korlát, de az önkéntes tevékenységre fordítható maximális idő a tevékenység jellegének és az önkéntes életkorának, fejlettségének, képességeinek függvényében – az (1) bekezdés rendelkezései szerint – kevesebb is lehet.²⁶ Ide kapcsolódik a fiatal munkavállalókra vonatkozó Mt. 114. § (4) bekezdése, mely szerint több munkaviszony keretében történő foglalkoztatás esetén a beosztás szerinti napi munkaidőt össze kell számítani. Lényegében az Mt. fenti rendelkezése a Köt. indokolásban foglaltakkal megegyező, így mindkét esetben elkerülhető, hogy a Köt.-ben rögzített önkéntes tevékenységre fordítható maximális napi időt, illetve Mt.-ben rögzített napi munkaidőre vonatkozó védelmi szabályok sérüljenek.

Mind a fiatal munkavállalókra, mind a 18. életévét be nem töltött önkéntesekre vonatkozóan speciális szabályokkal találkozunk, a törvény külön védelmet biztosít számukra a munkaidő és a pihenőidő tekintetében.²⁷ Látható, hogy a munkaviszony esetében az Mt., míg a közérdekű önkéntes tevékenység vonatkozásában a Köt. is tartalmaz a 18. életévét be nem töltött személy tevékenysége vonatkozásában bizonyos korlátozásokat, melyek részint az önkéntes tevékenység feltételeit, részint a munkavégzés körülményeit érintik.²⁸ A fogadó szervezetnek kell biztosítania az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit, megfelelően tájékoztatni kell önkénteseket a tevékenység végzéséhez szükséges ismeretekkel. A fogadó szervezetnek továbbá szükséges biztosítani a pihenés lehetőségét és irányítani a tevékenységet. Természetesen az önkéntesnek is vannak kötelezettségei – ezek a munkavállalók feladataira emlékeztetnek -, így eleget kell tennie a tevékenységre vonatkozó jogszabályoknak és utasításoknak, illetve meg kell őriznie a tudomására jutott üzleti- és

²⁶ T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- részletes indokolás az 5. §-hoz

²⁷ Zugor Zsuzsanna: A közérdekű önkéntes tevékenység mint munkavégzési forma szabályozásának elemzése- Önkéntes Szemle 2. évfolyam 1. szám (2022) 23-44.p 42.o.

²⁸chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.bkmkik.hu/attachments/article/6041/230321GFM.FF.Fiatakoruak.es.tanulok.foglalkoztatasarol.9.pontban.pdf 10. (letöltés:2025.06.11.)

egyéb titkot.²⁹ Fokozottan érvényesek fenti megállapítások a kiskorú önkéntes tevékenységére vonatkozóan, hiszen sokan első munkatapasztalatukat szerzik, és a munkahelyi szocializációjuk szempontjából is fontos a fentiek figyelembe vétele.

3. Az önkéntes jogviszony és önkéntes szerződés szabályozása kiskorú önkéntesek vonatkozásában

A Köt. 6. § (1) bekezdése szerint a közérdekű önkéntes tevékenység önkéntes jogviszony keretében végezhető, amely a fogadó szervezet és az önkéntes között megkötött önkéntes szerződéssel jön létre. Az önkéntes szerződésben meg kell határozni a) a közérdekű önkéntes tevékenység tartalmát, b) a közérdekű önkéntes tevékenység ellátásának helyét, c) a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítandó időt és a pihenőidőt, valamint d) azokat a 2. § (3) bekezdésének a)–h) pontja szerinti juttatásokat, amelyeket az önkéntesnek biztosítanak, és rendelkezni kell azokról az önkéntes szerződés megszűnésének esetére.

Véleményem szerint különösen fontos a 18 év alatti önkéntes tevékenységet végzők védelme érdekében is a fenti elemek szerződésben (írásban) történő rögzítése. A Köt. 6. § (3) bekezdése szerint a korlátozottan cselekvőképes kiskorú személy önkéntes szerződést csak a törvényes képviselő beleegyezésével köthet. Ez a rendelkezés megfelel a Ptk. 2:12. § (1) bekezdésének, miszerint a korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatának érvényességéhez – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges. Véleményem szerint ez elegendő garanciát is nyújt a 14. életévüket betöltött önkéntesek számára.

A Köt. 6. § (4) bekezdés szerint a kiskorúsága miatt cselekvőképtelen önkéntes esetén az önkéntes jogviszonnyal kapcsolatos jognyilatkozatokat a törvényes képviselő teszi meg, de az önkéntes szerződés megkötéséhez és módosításához az önkéntes beleegyezése szükséges.

A szerződés megkötése és módosítása vonatkozásában a jogalkotó vélelmezi a cselekvőképtelen kiskorú ítélőképességének meglétét.

A Köt. 6. § (5) bekezdés a) pontja szerint az önkéntes szerződést írásba kell foglalni, ha az önkéntes szerződést határozatlan időre vagy legalább tíz napra – tizennyolcadik életévét be nem töltött önkéntes esetén legalább két napra – kötik. A kiskorú önkéntesek védelme érdekében már 2 napos önkéntes tevékenység esetén szükséges írásban rögzíteni a közérdekű önkéntes tevékenység alapvető feltételeit, védelmi rendelkezéseit, hiszen ez jogi garanciát nyújthat egy esetleges jogvita elbíráláshoz is.

A 6. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint a közérdekű önkéntes tevékenység ellátására a Köt. létrehozza az önkéntes jogviszonyt, mint egy munkavégzésre irányuló sui generis jogviszonyt. E jogviszony szabályait a Köt. és a Ptk. szabályai határozzák meg. A jogviszony alanyai a fogadó szervezet és az önkéntes, de nincs akadálya annak, hogy a szerződésben félként szerepeljenek más személyek, mint pl. az önkéntesek

²⁹ <https://www.jogiforum.hu/cikk/2020/02/27/jo-ugy-szolgalataban-az-onkentes-munka-szabalyai/>, (letöltés: 2025.07.23.)

„közvetítésével” foglalkozó civil szervezetek, vagy külföldi önkéntes program esetén a külföldi partner.³⁰

A részletes indokolásban egyértelműen kifejti a jogalkotó, hogy egy új önálló, úgynevezett önkéntes jogviszonyt hoz létre, mely munkavégzésre irányul. A jogviszony alanyait tágan értelmezi és bevonja a fogalom hatálya alá a „közvetítő szervezeteket” is, melyek elősegítik az önkéntes tevékenység jogszerű megvalósulását. Az új önkéntes jogviszony kiemeli és megkülönbözteti a többi munkavégzési jogviszony közül az önkéntes tevékenységet, ami újabb garancia a 18 év alatti önkéntesek joggyakorlásával kapcsolatban (pl. speciális védelmi szabályokat alkalmaz a tevékenységi idő és a pihenőidő vonatkozásában).

Logikailag ide kapcsolódik a Köt. 15. § (1) bekezdése, mely szerint, ha e törvény másként nem rendelkezik, az önkéntes szerződés megkötésére, érvénytelenségére, módosítására, teljesítésére, megszűnésére, a szerződésszegésre, a törvényes képviselő közreműködésére, az önkéntes jogviszonnyal kapcsolatos jogok gyakorlására és a kötelezettségek teljesítésére, valamint a kárviselésre és a kártérítésre a Polgári Törvénykönyv szabályait kell alkalmazni. A (2) bekezdés szerint e törvénynek az önkéntes jogviszonyra vonatkozó szabályaitól – ha e törvény vagy nemzetközi szerződés kivételt nem tesz – az önkéntes szerződésben érvényesen eltérni nem lehet.

A 15. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint az önkéntes jogviszony – noha a Köt. néhány esetben a munkavállalókéhoz hasonló védelembe részesíti az önkéntest – alapvető ismérveit tekintve polgári jogi jellegű, így háttérjogszabályként is a Ptk. szolgál. A jogviszonynak a Köt.-ben meghatározott szabályai azonban kógensnek, attól eltérni sem alacsonyabb szintű jogszabályban, sem az önkéntes szerződésben nem lehet. Így nem csökkenhet az önkéntesek védettsége, és nem nyílik lehetőség az önkéntesek foglalkoztathatóságára vonatkozó szabályok kereteinek tágítására, ezáltal a jogviszony nyújtotta kedvezményekkel történő visszaélésre.³¹

Háttérjogszabályként alkalmazandóként megjelöli a Ptk. vonatkozó szabályait a fenti jogszabályi szakasz. Mellérendeltségi viszonyként azonosítja az önkéntes jogviszonyt, ezzel is megerősítve, hogy inkább polgári jogviszonyról, mint munkaviszonyról beszélhetünk esetében. Mivel egyértelműen megjelöli az alkalmazandó jogszabályokat az önkéntes jogviszonnyal kapcsolatban, valamint a Köt.-ben rögzített védelmi szabályok kógensnek minősülnek, ezzel garanciát nyújt a 18 évet be nem töltött önkéntesek tevékenységére vonatkozóan is.

Speciális rendelkezéseket rögzít a Köt. 7. § (3) bekezdése, miszerint a korlátozottan cselekvőképes kiskorú önkéntes az önkéntes szerződést a törvényes képviselője hozzájárulása nélkül is felmondhatja. A (4) bekezdés szerint pedig a tizenhatodik életévét be nem töltött önkéntes, illetve törvényes képviselője azonnali hatályú felmondáshoz való joga az önkéntes szerződésben nem korlátozható. Fontos garanciát tartalmaz fenti rendelkezés abban a tekintetben, hogy az önkéntes szerződést 14. életévét betöltött önkéntes a törvényes képviselő hozzájárulása nélkül önállóan is felmondhatja, míg a 16. életévét be nem töltött önkéntes és törvényes képviselője

³⁰ T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- részletes indokolás a 6. §-hoz

³¹ T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- részletes indokolás a 15. §-hoz

azonnali felmondásra vonatkozó jogát a felek közös megegyezéssel sem zárhatják ki, illetve nem korlátozhatják.

A 7. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint a 16 év alattiakat védi az a szabály, hogy az azonnali hatályú felmondáshoz való joguk nem korlátozható. A korlátozottan cselekvőképes önkéntes az önkéntes szerződést a törvényes képviselő hozzájárulás nélkül is felmondhatja, míg cselekvőképtelen személy esetén a törvényes képviselő jogosult a szerződés megszüntetésére.³² Felülírja a Köt. fenti szakasza a fentiekben már ismertetett Ptk. 2:12 § (1) bekezdését, amely alapján a korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatának érvényességéhez – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – (így a Ptk. szabályozása alapján az önkéntes szerződés felmondásához is) törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges.

A Köt. 8. § (1) bekezdés d) pontja szerint a fogadó szervezet köteles biztosítani tizennyolcadik életévét be nem töltött önkéntes esetén a közérdekű önkéntes tevékenység folyamatos, szakszerű felügyeletét.

A 8.§ -hoz fűzött részletes indokolás szerint a cselekvőképtelen önkéntesek védelme érdekében előírja folyamatos és szakszerű felügyeletüket.³³ Kiegészíteném ezt azzal, hogy nem csak a cselekvőképtelen, hanem a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak részére is védelmet biztosít fenti rendelkezés, hiszen a szakszerű felügyelet biztonságot, iránymutatást nyújt, mely hozzájárulhat a kiskorú önkéntes személyes fejlődéséhez. Véleményem szerint a folyamatos, szakszerű felügyelet feltételezi, hogy ezt a tevékenységet egy szakértelemmel bíró, tizennyolc évesnél idősebb cselekvőképes személy töltheti be.

IV. A közösségi szolgálat fogalma

A Köznev. tv. 4. § 15. pontja rögzíti a közösségi szolgálat fogalmát, mely szerint a közösségi szolgálat szociális, környezetvédelmi, a tanuló helyi közösségének javát szolgáló, szervezett keretek között folytatott, anyagi érdektől független, egyéni vagy csoportos tevékenység és annak pedagógiai feldolgozása. Fenti fogalom-meghatározás szerint a közösségi szolgálat szervezett keretek között, a közösség javára szolgáló tevékenység, mely mentes anyagi érdekektől és pedagógiai funkciókat is ellát.

A közösségi szolgálat és az önkéntesség nem azonos fogalmak. A két fogalom különbségei között a legfontosabb elem a motiváció, a tevékenység végzésére vonatkozó belső indíttatás. Az önkéntes tevékenység a személy szabad akaratából valósul meg, nincsen külső kényszerhez kötve, és végzéséért sem várható el anyagi előny vagy ellenszolgáltatás. A közösségi szolgálat pedagógiai célzatú kötelezettség, amelynél csak a tevékenység kiválasztásában valósulhat meg a szabad döntés, ugyanakkor az érettségi előfeltételeként nem érdek nélküli.³⁴ A közösségi szolgálat olyan

³² T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- részletes indokolás a 7. §-hoz

³³ T/16303. számú törvényjavaslat a közérdekű önkéntes tevékenységről- részletes indokolás a 8. §-hoz

³⁴ https://www.nonprofit.hu/tudastar/Mi_tekintheo_onkentes_tevekenysegnek, (letöltés: 2025.06.21.)

tevékenységekben való részvételt jelent a diákok számára, amelyek elsősorban a nyújtott szolgáltatásra és annak a kedvezményezettre gyakorolt hatására összpontosítanak (pl. ételosztás hajléktalanoknak az ünnepek alatt). A diákok is részesülnek bizonyos előnyökben, mivel többet megtudnak arról, miként változtatja meg szolgálatuk a rászorulókat életét. A közösségi szolgálati programok általában strukturáltabbak, és nagyobb elköteleződést kívánnak meg a diákoktól, mint az önkéntes tevékenységek.³⁵ A közösségi szolgálat kiindulópontnak, bevezető lépésnek tekinthető a valódi önkéntes tevékenység végzésének irányába. Közös eleme a közösségi szolgálat és önkéntesség fogalmának, hogy mind a két tevékenység általában közhasznú célt szolgál, általa mind a tevékenységet végző személy, mind a környezete többé és értékesebbé válik, amelyek megerősíthetik a közösségi elköteleződés és felelősségvállalás tudatát, illetve a későbbi élethelyzetekben vagy munkakeresésben fontos előnyöket biztosíthat. A különféle szakmai gyakorlatot végzők motivációi is eltérhetnek az önkéntesekétől, mivel a gyakornoki programok jellemzően az egyén professzionális tapasztalatszerzését szolgálják, így őket sem tarthatjuk a klasszikus értelemben vett önkénteseknek.³⁶

A meghatározásokból kitűnik, hogy „sérül” az önkéntes tevékenységre jellemző belső indíttatás, szabad akarat, mivel a közösségi szolgálat esetében egyfajta kötelezettségről beszélhetünk. Fontos különbség, hogy a közösségi szolgálat pedagógiai célzatú és nagyobb elhivatottságot kíván meg a tanulóktól. Ugyanakkor megalapozhatja a későbbi önkéntes tevékenységet a tanulók körében a közösségi szolgálat. Meg kell említeni azonban, hogy több közös pontja is van a két jogintézménynek, ilyen a közösségi, közhasznú cél, amely minden résztvevő fél számára hasznos tevékenységet takar.

A közösségi szolgálat segíti a fiatalok szocializációját, a tanulási és tapasztalatszerzési folyamatot. Fejleszti az önismeretet, valamint a képességet és kompetenciát. A fiatalok szempontjából előnyös, ha első munkahelyi gyakorlatukat segítő környezetben végzik, ahol a felelősséget még mások viselik helyettük.³⁷

Fentiek összefoglalják a közösségi szolgálat tanulók számára hasznos jegyeit, azokat a tulajdonságokat, amelyekkel a közösségi szolgálat hozzájárul a tanulók fejlesztéséhez, fejlődéséhez.

V. A közösségi szolgálat törvényi szabályozása

A Köznevelési törvény 97. § (2) bekezdése szerint az érettségi bizonyítvány kiadásához a közösségi szolgálat végzésének igazolását először a 2016. január 1-jétől megkezdett érettségi vizsga esetében kell megkövetelni.

A Magyarországon bevezetett iskolai közösségi szolgálat, bár tartalmában jelentősen eltér a nemzetközi gyakorlatban igazolt service-learning jellegű programoktól,

³⁵ Furco, A. (1996). Service-learning: A balanced approach to experiential education. In Corporation for National Service (Ed.). *Expanding boundaries: Serving and learning*, pp.2-6. Washington, DC: Corporation for National Service., 4.o.

³⁶ A 1068/2012. (III. 20.) Korm. határozat a Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012–2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges közéleti feladatokról

³⁷ <https://helloragogyok.hu/blob/onkentes-kezikonyv-1.pdf> (letöltés: 2025.08.26.) Önkéntes kézikönyv: A Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa önkéntes programjának összefoglaló kézikönyve, 17.o

mégis nagymértékben hozzájárult az önkéntességi mutatók pozitív elmozdulásához.³⁸ A jogszabályi bevezetés kapcsán felmerülő kérdések is azt jelzik, hogy módszertani, szakmai eszközként tekint minden szereplő a közösségi szolgálatra. A projektoktatás élménypedagógiai eszközének tartják, amely magában hordozza az érzékenyítés feladatait, a kísérést és a feldolgozást minden projekt keretében.³⁹ Fentiek alapján a közösségi szolgálat bevezetése pozitív hatásokkal jár az önkéntesség elterjedésében, és egyúttal pedagógia szakmai célokat is megvalósít.

A Köznev tv. 6. § (4) bekezdése szerint az érettségi bizonyítvány kiadásának feltétele ötven óra közösségi szolgálat elvégzésének igazolása. A sajátos nevelési igényű tanulók esetében a szakértői bizottság ez irányú javaslata alapján a közösségi szolgálat mellőzhető.

A fenti rendelkezés konkrétan meghatározza, hogy főszabályként az érettségi bizonyítvány kiadásának feltétele az ötven óra közösségi szolgálat elvégzése. A rendelkezés azonban azt nem tiltja, hogy az 50 óránál magasabb óraszámban lásson el a tanuló közösségi szolgálatot.

VI. A közösségi szolgálat rendeleti szabályozása

A közösségi szolgálatra vonatkozó részletszabályokat a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról (a továbbiakban: EMMI rendelet) határozza meg. Az EMMI rendelet 133. § (1) bekezdése szerint a középiskola feladata és az intézmény igazgatójának felelőssége a tanuló választása alapján az iskolai közösségi szolgálat megszervezése állami, önkormányzati, civil, nonprofit szervezetnél, illetve a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetnél, középiskola magánszeméllyel kötött megállapodása alapján magánszeméllynél vagy saját intézményben. Ennek keretében meg kell szervezni a tanuló közösségi szolgálatának teljesítésével, dokumentálásával összefüggő feladatok ellátását.

Fenti szakasz részletesen meghatározza a közösségi szolgálat megszervezésére vonatkozó feladat- és felelősségi köröket, valamint azokat a szervezeteket, amelyek keretében el lehet látni.

Szem előtt kell tartani, hogy a szolgálatjelleg és pedagógiai cél minden tevékenység esetén egyaránt meglegyen. A közösségi szolgálat szervezése, működtetése során lehetőséget kell adni az iskolának, hogy a tanulók maguk válasszák meg, hogy hol, milyen tevékenységet végezzenek az iskola nyújtotta tevékenységi körökből, illetve, hogy

³⁸ https://epa.oszk.hu/04900/04947/00001/pdf/EPA04947_onkentes_szemle_2021_01_069-082.pdf (letöltés: 2025.08.24.) KIK A NYERTESEI AZ ISKOLAI KÖZÖSSÉGI SZOLGÁLATNAK? – AZ ISKOLAI KÖZÖSSÉGI SZOLGÁLAT IRÁNTI POZITÍV ATTITÚDOKET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK VIZSGÁLATA MARKOS VALÉRIA Önkéntes Szemle 1. évfolyam. 1. szám. 69-82.o, 70.o.

³⁹ <https://folyoiratok.oh.gov.hu/uj-pedagogiai-szemle/a-kozossegi-szolgalat-2011-es-bevezetese-es-tanulsagai#footnote-4> (letöltés:2025.08.11.)

az iskolán belül vagy az iskola közelében, esetleg lakóhelyükön akarják-e végezni a közösségi szolgálatot.⁴⁰

Az EMMI rendelet 133. § (2) bekezdés a)-h) pontjai rögzítik, hogy milyen területeken láthat el közösségi szolgálat keretei között tevékenységet

- a) az egészségügyi,
- b) a szociális és jóléti, jóléti,
- c) az oktatási,
- d) a kulturális és közösségi,
- e) a környezet- és természetvédelem,
- f) a katasztrófavédelem,
- g) az óvodás korú, sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal, az idősekkel közös sport- és szabadidős,
- h) az egyes rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervezetnél bűn- és baleset-megelőzési területen folytatható tevékenység.

Fenti jogszabályi rendelkezés taxatív rögzíti, hogy a közösségi szolgálat milyen tevékenységeket foglalhat magába. Ezen tevékenységek közül választhat szabadon a tanuló.

Az EMMI rendelet 133. § (2a) bekezdése szerint a közösségi szolgálat az intézményben meghatározott munkaköri feladatok ellátására nem irányulhat.

A Köznevelési tv., továbbá az EMMI rendeletben foglaltak alapján az iskolai közösségi szolgálat teljesítésekor a tanulók nem láthatnak el munkaköri feladatokat, ebből következően más tevékenység során sem lehet szükség egészségügyi könyvre vagy orvosi igazolásra. A biztonság érdekében azonban érdemes körülírni, hogy milyen feladatokat végezhet, illetve nem végezhet a tanuló.⁴¹ Ezzel a megállapítással egyetértek, hiszen komoly garanciális elem, hogy munkaköri feladatokat nem láthat el a közösségi szolgálatban részt vevő tanuló, ezért konkrétan körül kell írni az ellátandó feladatait adott szervezetenél.

A tanuló által végzett tevékenységet úgy kell meghatározni, hogy az megfeleljen az ő életkorának, képességeinek és a közösségi szolgálat előírásainak, elveinek. Fontos, hogy az iskolai közösségi szolgálat feladatainak teljesítésekor a tanulóban, szülőben ne merüljön fel az „ingyenmunka” képzete.⁴²

Az EMMI rendelet 133. § (2b) bekezdése szerint a tanuló a közösségi szolgálatot a lakóhelyén lévő, 133. § (2) bekezdés szerinti intézményben is teljesítheti. A (3) bekezdés szerint a tanulót fogadó intézménynek a (2) bekezdés a) és h) pontjában meghatározott tevékenységi területen minden esetben, a (2) bekezdés b) pontjában meghatározott esetekben szükség szerint mentort kell biztosítani.

A mentor az a fogadó intézménybeli munkatárs, akit kötelező biztosítani az intézménynek az EMMI rendeletben meghatározott esetekben (egészségügyi és bűn-és baleset-megelőzési területen mindig, illetve szociális és jóléti, jóléti területen szükség szerint, egyéb területeken a kapacitásbeli lehetőségeket figyelembe véve). Olyan mentor alkalmazása javasolt, aki jó pedagógiai érzékkel és jó kapcsolattartó készséggel

⁴⁰ https://www.oktatas.hu/koznevelis/iskolai_kozossegi_szolgalat/gyik (letöltés: 2025.07.24.)

⁴¹ https://www.oktatas.hu/koznevelis/iskolai_kozossegi_szolgalat/gyik (letöltés: 2025.07.24.)

⁴² https://www.oktatas.hu/koznevelis/iskolai_kozossegi_szolgalat/gyik (letöltés: 2025.08.23.)

rendelkezik, s aki könnyen megtalálja a hangot a tanulókkal.⁴³ Fenti jogszabályhely alapvetően lehetőségként rendelkezik a mentor biztosításával kapcsolatban. A mentor egyfajta garanciát jelent arra, hogy a tanuló megfelelően láthassa el a feladatait és a közösségi szolgálat betölthesse rendeltetését.

Az EMMI rendelet 133. § (4) bekezdése szerint a gimnázium, a szakgimnázium a 9–13. évfolyamos tanulói számára szervezi meg a legalább ötven órás közösségi szolgálatot, vagy annak teljesítésére időkeretet biztosít.

Fentiek alapján is megállapítható, hogy a közösségi szolgálat teljesítési idejének nincsen felső határa és a jogszabályi rendelkezés rögzíti, hogy a 9-13. évfolyamos tanulók számára kötelező. Látható, hogy a közösségi szolgálat leginkább a 18. életév alatti tanulókat érinti.

A tanuló középiskolai nappali tanulmányainak megkezdésétől, (tehát 9. osztályos tanulói jogviszony létesítésétől) lehet közösségi szolgálatot teljesíteni, függetlenül az életkortól. Ha a 9. évfolyam megkezdése előtti nyáron, ha a tanuló tanulói jogviszonnyal már rendelkezik, és az intézmény szervez közösségi szolgálatot ebben részt lehet venni a jogszabály által szabott keretek között.⁴⁴

Az EMMI rendelet 133. § (5) bekezdése alapján a közösségi szolgálatot az adott tanuló esetében koordináló pedagógus az ötven órán belül – szükség szerint a mentorral közösen – legfeljebb öt órás felkészítő, majd legfeljebb öt órás záró foglalkozást tart. Ebben az esetben a tanuló akár a saját oktatási intézményében is részt vehet a felkészítésen, illetve a zárófoglalkozáson. A fenti rendelkezés ezen tevékenységek maximális időtartamát is meghatározza öt-öt órában.

Fontos megállapítást rögzít az EMMI rendelet 133. § (6) bekezdése, miszerint a közösségi szolgálat teljesítése körében egy órán hatvan perc közösségi szolgálati idő értendő azzal, hogy a helyszínre utazás és a helyszínről hazautazás ideje nem számítható be a teljesítésbe.

Fenti rendelkezés konkretizálja a közösségi szolgálat időtartamát, illetve rögzíti, hogy milyen tevékenység nem számít bele ebbe az időtartamba.

Az EMMI rendelet 133. § (7) bekezdése alapján a közösségi szolgálat helyszínén a tanuló tanítási napokon alkalmanként legkevesebb egy, legfeljebb háromórás, tanítási napokon kívül alkalmanként legkevesebb egy, legfeljebb ötórás időkeretben végezheti a tevékenységet.

Fenti szakasz megkülönbözteti a tanítási napokon, illetve a tanítási napokon kívüli, közösségi szolgálat keretében elvégezhető minimális és maximális időkeretet. A tevékenységek idejének meghatározása nagymértékben függ a helyszíntől, valamint attól, hogy a tanítási óra időtartamától eltérően egy óra közösségi szolgálat 60 perc. Ezekre tekintettel a tevékenységek idejének beosztásakor figyelembe kell venni az optimális időkeretet, a Köt.-ben irányadó napi teljesíthető óraszámokat valamint, hogy az utazással eltöltött idő nem számítható be az 50 órába. A beosztáshoz tekintetbe kell vennünk az alábbiakat:

- 18 éves kor alatt 14 óra pihenőidőt kell két nap között biztosítani;

⁴³ https://www.oktatas.hu/koznevelis/iskolai_kozossegi_szolgalat/gyik (letöltés: 2025.07.24.)

⁴⁴ https://www.oktatas.hu/koznevelis/iskolai_kozossegi_szolgalat/gyik (letöltés: 2025.07.24.)

- 16 éves kor alatt naponta 3 órát és hetente 12 órát tevékenykedhet a tanuló 1 nap pihenéssel;
- 16 és 18 éves kor között 4 és fél órát lehet naponta tevékenykedni, hetente összesen 18 órát.

A közösségi szolgálat ugyan nem tartozik a Köt. hatálya alá, azonban az segít az időkeret célnak megfelelő kialakításában.⁴⁵

Az EMMI rendelet 133. § (8) bekezdése szerint a közösségi szolgálat során a tanuló naplót köteles vezetni, amelyben rögzíti, hogy mikor, hol, milyen időkeretben és milyen tevékenységet folytatott. Ez a rendelkezés fontos garancia az ellenőrizhetőség szempontjából, mivel így megállapítható, hogy a tanuló mikor, hol és milyen mennyiségű közösségi szolgálatot végzett és az megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak.

Garanciális szabályként rögzíti az EMMI rendelet 133. § (9) bekezdése a) és e pontját melyek szerint a közösségi szolgálat dokumentálásának kötelező elemeként a tanulónak közösségi szolgálati jelentkezési lapot kell kitöltenie, amely tartalmazza a közösségi szolgálatra való jelentkezés tényét, a megvalósítás tervezett helyét és idejét, valamint a szülő egyetértő nyilatkozatát, valamint az iskolán kívüli külső szervezet és közreműködő mentor bevonásakor az iskola és a felek együttműködéséről megállapodást kell kötni, amelynek tartalmaznia kell a megállapodást aláíró felek adatain és vállalt kötelezettségein túl a foglalkoztatás időtartamát, a végzett tevékenységeket, a mentor nevét és feladatkörét.

Fenti kötelező elemek segítségével előzetesen kontrollálható a közösségi szolgálatra vonatkozó szabályok betartása, melyhez a törvényes képviselő elfogadó nyilatkozata is hozzájárul. A mentorra vonatkozó megállapodás is a közösségi szolgálat keretében ellátott tevékenység minél hatékonyabb érvényesülést segíti elő.

VII. Munkavédelem és munkaköri alkalmasság a közérdekű önkéntes tevékenység és a közösségi szolgálat vonatkozásában

Szükséges megvizsgálni az eltérő szabályozásra tekintettel a munkavédelemre és a munkaköri alkalmasságra vonatkozó rendelkezéseket a közérdekű önkéntes tevékenység és a közösségi szolgálat vonatkozásában. A 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről (a továbbiakban: NM rendelet) 2. § (1) bekezdése szerint e rendelet hatálya – (2) bekezdésben foglalt kivétellel – kiterjed a) a munkaköri alkalmasság orvosi vizsgálata és véleményezése tekintetében aa) a c) pont szerinti munkáltató kivételével minden munkáltatóra, amely a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) 87. § 9. pontja szerinti szervezett munkavégzés (a továbbiakban: szervezett munkavégzés) keretében munkavállalót foglalkoztat. Az Mvt. 87. § 9. pontja rendelkezik a szervezett munkavégzésről, melyben felsorolásra került a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység is. A közösségi szolgálat azonban nem került felsorolásra fenti pontban.

⁴⁵ <https://ki.oszk.hu/sites/default/files/dokumentumtar/segedlet.pdf>, (letöltés: 2025.08.24.) Segédlet az iskolai közösségi szolgálat megszervezéséhez, Budapest, 2012. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 24.o.)

A munkaköri alkalmassági vizsgálat NM rendeletben meghatározott szabályait minden belföldön foglalkoztatott munkavállalóra és minden munkáltatóra alkalmazni kell, amely szervezett munkavégzés keretében munkavállalót foglalkoztat.⁴⁶

Az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat jelenlegi szabályozása nem terjed ki az iskolai közösségi szolgálatra, ahol szinte kizárólag kiskorú, tényleges munkatapasztalat nélküli fiatalok végeznek – az önkéntes munkával sok esetben azonos vagy hasonló – közösségi tevékenységet. Ez a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a fiatalkorúak fokozott munkahelyi védelmével összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség követelményével nem összeegyeztethető. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat kötelezettségét nem a különböző munkavégzési formához, hanem az ellátandó tevékenység tartalmához kellene kötni, azaz a ténylegesen betölteni kívánt munkakörhöz. Jelenleg akkor kötelező az orvosi vizsgálat elvégzése, amennyiben az adott munkavégzési forma az Mvt. által definiált szervezett munkavégzés fogalma alá tartozik. Az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat munkakörhöz és nem munkavégzési formához kötött szabályozása lehetővé tenné, hogy – például a közérdekű önkéntes tevékenység keretében – azokban a munkakörökben kelljen igazolni az egészségügyi alkalmasságot, ahol a munkakör jellege, annak egészségügyi kockázatai ezt megkövetelik. Ezzel a szabályozás nem korlátozná aránytalanul az önkéntes munkát és az önkéntesség elvét, valamint eleget tenne a biztonságos munkavégzés követelményeinek is.⁴⁷ Fentiekkel a fiatalkorú foglalkoztatottak vonatkozásában nem értek egyet, mivel a jelenlegi szabályozás szerint kötelező minden esetben az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat a közérdekű önkéntes tevékenység esetén. Véleményem szerint a jelenlegi szabályozás kellő garanciát ad a tizennyolc év alatti önkéntes jogviszonyban foglalkoztatottak részére. Megnyugtató megoldást – ugyancsak munkaköri megbontás nélkül – azonban a közösségi szolgálat beemelése a szervezett munkavégzés fogalmának körébe jelenthetne. Így biztosítva a sok esetben kiskorú közösségi szolgálatot teljesítő tanulók megfelelő védelmét.

VIII. Összefoglalás

Az önkéntes tevékenység definíciója megfelel a nemzetközileg elfogadott fogalomnak, tartalmazza annak legfontosabb tartalmi elemeit. Ez hozzájárul a 18 év alatti önkéntes tevékenységet végzők védelméhez, mivel általános keretet ad az önkéntességen belül ellátható tevékenységekről. A közérdekű önkéntes tevékenység külön jogszabályban (Köt.) került szabályozásra. A jogalkotó létrehoz egy új munkavégzésre irányuló sui generis jogviszonyt, az önkéntes jogviszonyt, melynek részletszabályait a Köt.-ben rögzíti. A tevékenységi körök keretbe foglalása, az önálló jogviszony részletszabályai önmagukban is erős garanciát jelentenek a 18 év alatti önkéntesek számára. Az önkéntes tevékenység vonatkozásában szükséges az alsó korhatár rögzítése. A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően az ILO az ajánlott alsó korhatárt 15. életévben határozza meg, azzal, hogy a tagállamok ennél alacsonyabb alsó

⁴⁶ https://menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=2290, (letöltés: 2025.06.20.)

⁴⁷ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1466/2016. számú ügyben 2016. március (Székely László 10-11.o.)

korhatárt is meghatározhatnak, amennyiben ezt megindokolják. A Köt. konkrét életkort (10. életév) jelöl meg alsó korhatárként, mely esetében szükséges megvizsgálni a vétőképeség, ítélőképeség, valamint cselekvőképeség összefüggéseit. A Ptk. nem határoz meg konkrét életkort a sem a vétőképeség, sem az ítélőképeség alsó korhatáraként, így nem lehet egyértelműen összehasonlítani a vétőképeség, illetve ítélőképeség fogalmát és az önkéntes jogviszony alsó korhatárának mértékét és indokoltságát. A cselekvőképeség meglétéhez a Ptk. egzakt módon korhatárt is meghatároz, ugyanakkor álláspontom szerint nem szükséges ehhez kötni az önkéntes jogviszony alsó korhatárát, mivel a kiskorú esetében nem lehet általánosítani az önkéntes jogviszony ellátáshoz szükséges ítélő,- és vétőképeséget. Részletes védelmi szabályokat rögzít a Köt. a 18 év alatti önkéntesek alkalmazási feltételeivel kapcsolatban, így a tevékenységi idő, illetve a pihenőidő vonatkozásában. Több esetben differenciáltabb szabályozást nyújt a Köt. az Mt. szabályaihoz képest, így jobban figyelembe veszi a tankötelezettség teljesítésének fontosságát. A Köt. figyelembe veszi a tankötelezettséget és a tanítási időhöz és tanítási szünethez köti a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítható idő maximális tartamát. Kiemelném, hogy a 18. életévet be nem töltött önkéntesek védelmében szükséges rögzíteni, hogy külföldön nem végezhetnek önkéntes tevékenységet, mivel a nemzetközi gyakorlat is ezt támasztja alá. Háttérjogszabályként alkalmazandóként megjelöli a Ptk. vonatkozó szabályait a Köt., azonban több esetben felülírja azt, így az önkéntes szerződést 14. életévét betöltött önkéntes a törvényes képviselő hozzájárulása nélkül önállóan is felmondhatja. A szerződés megkötése és módosítása vonatkozásában pedig a jogalkotó vélelmezi a cselekvőképtelen kiskorú ítélőképeségének meglétét. A kiskorúak részére is védelmet biztosít a szakszerű felügyelet, mivel biztonságot, iránymutatást nyújt, mely hozzájárulhat a kiskorú önkéntes személyes fejlődéséhez. A közösségi szolgálat nem azonosítható a közérdekű önkéntes tevékenység fogalmával, mivel az önkéntes tevékenységre jellemző belső indíttatás, szabad akarat a közösségi szolgálat esetében nem valósul meg teljes egészében. Fontos különbség, hogy a közösségi szolgálat pedagógiai célzatú, ugyanakkor megalapozhatja a későbbi önkéntes tevékenységet a tanulók körében. Meg kell említeni azonban, hogy több közös pontja is van a két jogintézménynek, ilyen a közösségi, közhasznú cél, amely minden résztvevő fél számára hasznos tevékenységet takar.

A Köznev. törvény általános rendelkezéseket rögzít a közösségi szolgálat vonatkozásában (pl. az érettségi feltétele 50 óra teljesítése), míg az EMMI rendelet részletszabályai megfelelő védelmet biztosítanak a 18 év alatti tanulók részére is. Ez rögzíti a feladat-és felelősségi köröket, a konkrét választható tevékenységeket, valamint a mentor szerepét. Megkülönbözteti továbbá a tanítási napokon, illetve a tanítási napokon kívüli, közösségi szolgálat keretében elvégezhető minimális és maximális időkeretet. A kötelező dokumentáció tekintetében is rögzít garanciális elemeket az EMMI rendelet, mely a tevékenység jogszerűsége feletti kontrollt teszi lehetővé. Végezetül szükséges lenne a közösségi szolgálat beemelése a szervezett munkavégzés fogalmának körébe. Ezzel biztosítva a kiskorú közösségi szolgálatot teljesítő tanulók megfelelő védelmét.

A foglalkoztató társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatainak rendezése – a biztosított részére járó ellátás kifizetése

DOI: <https://doi.org/10.15170/PMJK.2025.1-2.4>

Absztrakt

A tanulmány célja bemutatni, hogy egy társadalombiztosítási kifizetőhelyként működő foglalkoztató fizetésképtelensége, munkajogi és társadalombiztosítási kötelezettségeinek megsértése társadalombiztosítási szempontból milyen veszélyeket hordoz magában. Továbbá a tanulmány részletesen kifejti azt a jogi biátust, miszerint jogalkotással lenne kezelhető, ha a társadalombiztosítási kifizetőhely kötelezettségeinek nem tesz eleget és majd a hatóság hosszas eljárása során megszünteti e minőségét, akkor visszamenőleg is indokolt legyen az ellátások kifizetésének teljesítésének vizsgálata és ennek elmaradása esetén a törvény alapján történő kifizetés a (volt) biztosítottak részére. De lege ferenda javaslattal él a tanulmány a megfelelő eljárás megvalósítása céljából, amely a biztosítottak érdekét és jogait szolgálja.

Kulcsszavak

társadalombiztosítási kifizetőhely, biztosított, a társadalombiztosítás pénzübeli ellátásai, baleseti táppénz

A tanulmány aktualitását adja, hogy a nyár folyamán – sajtóhírek szerint – egy foglalkoztató nem csupán a munkabérfizetési kötelezettségének nem tett eleget,¹ hanem mint utóbb kiderült, társadalombiztosítási kifizetőhelyként sem teljesítette feladatait. Ebből adódóan igen kiszolgáltatott helyzetbe kerültek az ellátásra egyébként jogosultak és megélhetésük is veszélybe került a hónapokig fennálló állapot miatt. E szituáció kapcsán jogosan merül fel a kérdés, hogy miként fordulhat ez elő és milyen gyorsan orvosolható a helyzet a hatályos jogszabályi környezet alapján.

1. A társadalombiztosítási kifizetőhelyek létrejötte és szerepe

A társadalombiztosítási kifizetőhelyek létrejötte az 1950-es évek nyúlik vissza. Ekkoriban központosították ugyanis a társadalombiztosítás intézményrendszerét, majd a centralizált feladatok és a megnövekedett ügyteher miatt a központosított ügyintézés megszüntetését kezdeményezték. Ezért üzemi kifizetőhelyeket kellett létesíteni a 100 főt, vagy annál több dolgozót foglalkoztató vállalatoknál és hivataloknál. A kifizetőhelyek elsőként a betegségbiztosítással összefüggő ügyviteli feladatokat látták el, majd a családi pótlék intézése, később pedig a gyermekgondozási segély megállapításának és folyósításának feladata is hozzájuk tartozott. Akkoriban a kifizetőhelyeknél jogorvoslati hatáskörrel rendelkező társadalombiztosítási tanácsokat is

¹ <https://merce.hu/2025/07/19/gyongyostarjan-tuntetes-giovenzana-dolgozok-csalas-ggspace/> (2025. 09. 10.)

alakítottak. A kifizetőhelyek működésének költségei már ebben az időben is a munkáltatókat terhelték, így a társadalombiztosítási igazgatás jelentős anyagi megtakarítást ért el. Másfelől a munkavállalók helyben, gyorsan intézhették ellátásokkal kapcsolatos ügyeiket.²

Bevezetésük óta a társadalombiztosítási kifizetőhelyek szerepe változatlan. A kifizetőhelyek továbbra is a társadalombiztosítási igazgatásban látnak el jelentős szerepet azáltal, hogy a legalább 100 főt foglalkoztató munkáltatóknál az egyébként illetékes egészségbiztosítási szerv több feladatát is ellátják.

Főszabály szerint az egészségbiztosítás pénzbeli és baleseti ellátásaival kapcsolatos feladatokat a munkáltató székhelye, egyes esetekben a jogosult lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes kormányhivatal egészségbiztosítási főosztálya látja el. Azonban a társadalombiztosítási kifizetőhelyet létesíteni köteles foglalkoztató foglalkoztatottjai részére saját költségén gondoskodik ezen feladatok ellátásáról. Azaz a munkáltató maga köteles a pénzbeli ellátásokkal (pl.: táppénz) kapcsolatos igényeket elbírálni, az ellátást megállapítani és folyósítani.³

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Tb. felügyeleti tv.) a társadalombiztosítás két nagy alapjának, a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alapnak (a továbbiakban: E. Alap) az alapvető működtetési, felelősségi kérdéseit volt hivatott tisztázni, és emellett – az említett történelmi hagyományokat átvéve – tartalmazta a társadalombiztosítási kifizetőhelyekre vonatkozó rendelkezéseket. A Tb. felügyeleti tv. rendezi ma is a társadalombiztosítási kifizetőhelyek létesítésére, megszüntetésére, működésére, valamint feladatellátására vonatkozó főbb rendelkezéseket. E mellett a konkrét feladatellátáshoz kapcsolódóan a *kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény* (a továbbiakban: Ebtv.) és a *kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Ebtv. vhr.) tartalmaz rendelkezéseket. Továbbá a Magyar Államkincstár (MÁK) rendszeresen tesz közzé a kifizetőhelyek részére tájékoztatókat, mintákat, illetve a jogszabályváltozásokról ismertetőket, abból a célból, hogy segítse a munkáltatók feladatvégzését és a kifizetőhelyi feladatellátás egységes legyen az ország területén.⁴

A társadalombiztosítási kifizetőhelyek ellátják a foglalkoztatónál felmerülő, pénzbeli egészségbiztosítási és baleseti táppénzzel kapcsolatos ügyeket. Ez a feladatszabás számos részkötelezettséggel jár: úgymint az ellátások iránti igények elbírálása, a megállapított ellátások folyósítása, e mellett továbbá számos adminisztratív előírásnak is kell eleget tenni (pl.: havi adatszolgáltatás, nyilvántartás vezetése), illetve elszámolási kötelezettség áll fenn az Egészségbiztosítási Alappal szemben. Mindennek a kifizetőhely fenntartója saját költségén, szakképzett alkalmazottakkal tesz eleget.⁵ A Tb. felügyeleti tv. alapján a társadalombiztosítási feladatok elvégzéséért a kifizetőhely

² Igazné Prónai Borbála: A kötelező társadalombiztosítás kialakulása, fejlődése Magyarországon Doktori (Ph.D) értekezés, Budapest, 2006, 63. o. (<https://mek.oszk.hu/08200/08281/08281.pdf>)

³ Kártyás Gábor: Társadalombiztosítási és szociális jog jegyzet, 2025. 09. 15., 28. o. (https://jak.ppke.hu/storage/tinymce/uploads/TB-es-szocialis-jog-jegyzet_2023.pdf?u=1bDGcU)

⁴ https://www.allamkincstar.gov.hu/egeszsegbiztositas/Tarsadalombiztositasi_kifizetohelyek (2025. 09.10.)

⁵ Tb. felügyeleti tv. 9. § (3) bekezdés

fenntartóját a biztosítási alapokból meghatározott mértékű költségterítés illeti meg. Az Ebtv. vhr. rögzíti ennek mértékét, mely szerint a társadalombiztosítási feladatok elvégzéséért a kifizetőhelyet az általa megállapított és folyósított egészségbiztosítási pénzbeli ellátások és baleseti táppénz 1 százalékának megfelelő összegű költségterítés illeti meg havonta.⁶

A fentieket érdemes összevetni a *társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről* szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) alapveti rendelkezéseivel. A Tbj. az alapelvek között rögzíti az állami feladatellátás elvét, és tartalmazza, hogy az állam gondoskodik a társadalombiztosítási rendszer működéséről. Ennek ellenére a kifizetőhelyek jelentős mennyiségű társadalombiztosítási feladatot látnak el, számuk 2020-ban 4 744 volt,⁷ 2025-ben 5000 és 6000 közé tehető, megközelítőleg az összes biztosított 60 százalékának intézik az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival kapcsolatos feladatokat, illetve ellátják a biztosítottak balesetével kapcsolatos társadalombiztosítási teendőket is.⁸

A számok nagyságrendjéből is lehet következtetni arra, hogy nem feltétlenül izolált eset lehet, ha a társadalombiztosítási kifizetőhely mulasztást követ el, ahogy ez elő is fordult egy – a bevezetőben már jelzett – Magyarországon letelepedett, több telephellyel is rendelkező munkáltató esetében.

2. A társadalombiztosítási kifizetőhelyek létesítése és megszüntetése

Társadalombiztosítási kifizetőhely létrehozására egyrészt sor kerülhet kötelező jelleggel, másrészt a foglalkoztató önkéntes elhatározásából.

Az irányadó szabályozás alapján minden munkáltató, amely legalább 100 fő pénzbeli egészségbiztosítási ellátásra jogosult személyt foglalkoztat, köteles gondoskodni törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott társadalombiztosítási és egyéb feladatok ellátásáról, ennek érdekében pedig társadalombiztosítási kifizetőhelyet hoz létre.⁹ A Tbj. felügyeleti tv. azt is kimondja, hogy a munkáltató akkor köteles kezdeményezni a kormányhivatalnál a kifizetőhelyként történő nyilvántartásba vételét, ha a pénzbeli egészségbiztosítási ellátásra jogosult foglalkoztatottak létszáma tartósan – legalább hat egymás követő hónapban – haladja meg a 100 főt. Abban az esetben, ha a kötelezettségének nem tesz eleget, az Ebtv. 80. § (6) bekezdése szerinti mulasztási bírság fizetésére kötelezhető.¹⁰ A mulasztási bírság összege – az elkövetett mulasztással arányosan – 10 ezertől 1 millió forintig terjedhet.

A kifizetőhelyek megszűnéséről, megszüntetéséről is rendelkezik a vonatkozó jogszabály. Abban az esetben,

- ha a kifizetőhelyet fenntartó foglalkoztató által foglalkoztatott, pénzbeli egészségbiztosítási ellátásra jogosult biztosítottak létszáma tartósan – legalább hat egymást követő hónapban – 100 fő alá csökken, valamint

⁶ Ebtv. vhr. 38/A. § (1) bekezdés

⁷ NEAK Statisztikai Évkönyv 2020 V. pont 1.1. alpont
<https://site.neak.gov.hu/statisztika/2020/html/hun/A2.html> (2025. 09.26.)

⁸ <https://adopraxis.hu/cikk/hibak-a-tb-kifizetohelyek-ellenorzesekor> (2025. 09.26.)

⁹ Tbj. felügyeleti tv. 9. § (1) bekezdés

¹⁰ Tbj. felügyeleti tv. 9. § (1) bekezdés

- ha a foglalkoztató önkéntes elhatározásából a kormányhivatallal kötött megállapodását fel kívánja mondani,

a kifizetőhely elektronikus úton kezdeményezi a kifizetőhely megszüntetését.¹¹

Továbbá, ha a kifizetőhely létrehozása és fenntartása kötelező, azonban a kormányhivatal megállapítja, hogy a kifizetőhely törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott társadalombiztosítási és egyéb feladatai ellátására nem képes, a kifizetőhelyet határozattal megszünteti. Ilyen oknak minősül különösen, ha a kifizetőhely az elérhetőségein nem elérhető, illetve, ha a kifizetőhely gazdálkodási körülményeiből megalapozottan feltehető, hogy a társadalombiztosítási feladatok általa történő további ellátása a biztosítottak részére járó pénzbeli egészségbiztosítási ellátások és a baleseti táppénz kifizetését veszélyeztetné.¹²

Közös rendelkezés, hogy megszűnés esetén a kormányhivatal a kifizetőhelynél záró ellenőrzést tart, amelynek során a kormányhivatal a kifizetőhelytől átveszi azon biztosítottak kifizetőhelyi feladatellátás során keletkezett iratanyagát, akik részére a kifizetőhely a megszűnése időpontjában pénzbeli egészségbiztosítási ellátást vagy baleseti táppénzt folyósított. Az ellátásokat a kifizetőhely megszűnését követő naptól az egészségbiztosító folyósítja tovább.¹³

E ponton jelezni szükséges, hogy a jogszabályból hiányzik arra vonatkozóan előírás, hogy ha a kifizetőhely nem teljesítette feladatait, és ezért a biztosítottak ellátás nélkül maradtak, az elmaradt ellátások folyósítása iránt a kormányhivatal késedelem nélkül intézkedik. Mint ahogy a fentiekből látható a kormányhivatal kizárólag a megszűnés időpontjától veszi át a feladatellátását, ugyanakkor előfordulhat olyan eset, ahol a megszűnés időpontja előtt már nem folyósított ellátásokat is az egészségbiztosítónak kellene kifizetnie a biztosítottak részére (függetlenül, hogy azt megtérítette a foglalkoztatónak vagy sem). A MÁK kifizetőhelyek részére közzétett tájékoztatójában jelzi, hogy a gazdálkodási és/vagy pénzügyi problémák felmerülése esetén – a „Bejelentés társadalombiztosítási kifizetőhely működésével összefüggésben” elnevezésű elektronikus űrlap kitöltésével és beküldésével – értesíteni kell a kormányhivatalt annak érdekében, hogy az ellátásban részesülő személyek részére mindenképpen garantálva legyen az őket megillető ellátáshoz való hozzáférés. A tájékoztató szerint ilyen esetekben elképzelhető, hogy a kormányhivatal ideiglenesen átveszi az ellátások folyósításával kapcsolatos feladatokat, vagy akár – indokoltság esetén – a kifizetőhely megszüntetésre kerül. Azonban ezen eljáráshoz *jóhiszemű és előrelátó foglalkoztatói attitűdre van szükség*, illetve *a törvényi rendelkezésekből ezen eljárás nem következik*, azaz ez egy kvázi egy „tájékoztatón alapuló szokásjog”.

3. A társadalombiztosítási kifizetőhely feladata

A Tb. felügyeleti tv. szerint a kifizetőhelyeknek a vonatkozó jogszabályok szerinti a „társadalombiztosítási és egyéb feladatok” ellátásáról kell gondoskodnia, majd

¹¹ Tb. felügyeleti tv. 9. § (13) bekezdés

¹² Tb. felügyeleti tv. 9. § (14) bekezdés

¹³ Tb. felügyeleti tv. 9. § (15) bekezdés

a törvény több helyen a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások és a baleseti táppénz vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket.

Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai az esetlegesen bekövetkező baleset, betegség, illetve gyermek születése esetén a biztosított keresetvesztését pótolják.

Keresőképtelenség esetén táppénz jár, és attól függően, hogy saját betegség vagy gyermek betegsége miatt nem tudja valaki munkáját ellátni táppénzt, illetve gyermekápolási táppénzt (GYÁP) különböztetünk meg.¹⁴ A gyermek születése miatt kieső jövedelmet a csecsemőgondozási díj (CSED), illetve a gyermekgondozási díj (GYED) hivatott pótolni.¹⁵ A baleseti ellátás üzemi baleset vagy foglalkozási betegség esetén a kérelmező részére nyújtott egészségügyi ellátás, és a kifizetőhely a baleseti ellátások közül a baleseti táppénz megállapítására jogosult.¹⁶

A társadalombiztosítást terhelő ellátások, ellátási összegek a foglalkoztató részére kiutalásra kerülnek, azaz a foglalkoztató kvázi adminisztratív lebonyolítóként (szakértelemmel, adminisztrációval stb.) segíti a társadalombiztosítás működését. Amennyiben a foglalkoztató nem folyósítja az ellátásokat az arra jogosult foglalkoztatottnak, úgy az illetékes kormányhivatal csak közérdekű bejelentés/panasz útján szerez tudomást arról, hogy jogsértés történik. Elgondolkodtató, hogy *az egészségbiztosítási szerv hivatalból nem észleli* az ehhez hasonló eseteket, *és nincs rendszerszintű mechanizmus az ellenőrzésre.* A kifizetőhelyek részére szóló tájékoztató is csupán „ad hoc” ellenőrzésekről tesz említést, illetve a megszűnés esetkörüre található a jogszabályban kötelező ellenőrzés.

Az egészségbiztosító a jelzés alapján a kifizetőhely működésének megszüntetésére irányuló eljárást megkezdi, ugyanakkor az eljárás elhúzódhat, a Tb. felügyeleti tv. határidőt nem rögzít az eljárás kapcsán. A kifizetőhely megszűnését követő nappal az egészségbiztosító állapítja meg és folyósítja az ellátásokat.¹⁷

A jogszabályi környezetből nem következik és egzakt előírás hiányában nem egyértelmű, hogy a biztosítottak részére a kifizetőhely megszűnéseig nem folyósított ellátások mikor és milyen módon kerülnek kifizetésre.

Olyan esetekben, amikor a foglalkoztató nem tesz eleget munkabérfizetési kötelezettségének és kifizetőhelyi feladatellátásnak, felmerül fizetéseképtelenségi eljárás kezdeményezése (felszámolás vagy kényszersztörlesztés), amely a Bérgarancia Alapból történő munkabér kielégítését is lehetővé teszi. Ez az – egyébként hosszadalmas – út ugyanakkor nem jelent megoldást a társadalombiztosítási ellátások esetében.¹⁸

¹⁴ Ebtv. 43. §, Ebtv. 44. § d)–e) pont

¹⁵ Ebtv. 40–42/G. §

¹⁶ Ebtv. 55. §

¹⁷ Tb. felügyeleti tv. 9. § (15) bekezdés

¹⁸ A Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény 1. § „d) bértartozás:

da) a felszámolás vagy kényszersztörlesztési eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetet - mint munkáltatót - terhelő, a Cstv. szerint felszámolási költségnek minősülő minden munkabértartozás, ideértve a betegszabadság időtartamára járó díjtartozást, valamint a munkaviszony megszűnésével összefüggésben járó, a Cstv. 57. § (3) bekezdése szerint elszámolható végkielégítéstartozást is;

db) az Are. tv. szerinti adósságrendezési eljárás alatt álló, az Are. tv. 5. § 19. pontjában felsorolt adós egyéni vállalkozót - mint munkáltatót - a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) alapján terhelő munkabértartozás, végkielégítés-tartozás, valamint a betegszabadság időtartamára fizetendő díjtartozás”

Továbbá ezzel összefüggésben megemlítendő, hogy a *csődelfjárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény* 57. § (2) bekezdése rögzíti a felszámolási költségeit, amik a kielégítési sorrendben az első helyen állnak. Ezek közé tartozik az adóst terhelő *munkabér és egyéb bérjellegű juttatások*. Azonban az egyéb bér jellegű juttatások között nem szerepel az „*adós által folyósított társadalombiztosítási ellátások*” megjelölés, és ez a bérjellegű juttatások fogalmába nehezen érthető bele.

Vagyis kérdéses, hogy a társadalombiztosítási ellátások ki nem fizetésére a fizetéseképtelenségi eljárás megoldást nyújt-e, illetve annak elhúzódó időtartama is problémás.

4. Konklúzió a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a konkrét esetben

4.1. TB-kifizetőhelyek

A Tb. felügyeleti tv. szerint az ellátásokat „*a kifizetőhely megszűnését követő naptól az egészségbiztosító folyósítja tovább*”, amely rendelkezés – ahogy arra fentebb már utaltunk – nem fedi le a kívánt intézkedéseket. Ugyanis a kormányhivatalnak nem csupán a megszűnés napját követő naptól kellene a konkrét esetben az ellátásokat folyósítani, hanem azt is vizsgálnia kellene, hogy a TB kifizetőhely eleget tett-e a megszűnés időpontjáig valamennyi ellátás-folyósítási kötelezettségének, és ha nem, akkor a megszűnés időpontja előtt már nem folyósított ellátásokat is az egészségbiztosítónak kellene kifizetnie a biztosítottak részére.

Továbbá aggályos, hogy Tb. felügyeleti tv. nem tartalmaz ügyintézési határidőket, így az általános eljárási szabályok irányadóak: automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, teljes eljárásban hatvan nap.¹⁹ Holott jelen esetben azonnali, haladéktalan ügyintézésre kellene, hogy sor kerüljön, és nem az ügy eldöntéséhez szükséges tények rendelkezésétől kellene hogy függővé váljon az ügyintézési határidő.

A Tb. felügyeleti tv. hatályos rendelkezései olyan helyzetet szabályoznak, amely „egy jövőbeli feladatellátási képesség elvesztését vizionálja”, nem pedig egy már hónapok óta feladatait el nem látó TB-kifizetőhely esetére nyújtanak megoldást. Az érintettek részére pedig valószínűleg „sovány vigasz”, hogy az Ebtv. szerint – az Art.²⁰-ban meghatározott késedelmi pótlékkal azonos mértékű – késedelmi kamat jár a nem folyósított pénzbeli ellátások után.²¹

Érdemes megjegyezni, hogy – a Magyarország által nem ratifikált – 102. sz. ILO egyezmény²² 71. cikk 3. pontja rögzíti, hogy a tagállam köteles vállalni az általános felelősséget a jelen Egyezmény keretében nyújtott összes ellátás megfelelő teljesítéséért, és az ennek érdekében hozott minden szükséges intézkedéséért. Továbbá az Egyezmény 72. cikke rendelkezik azon esetről, amikor az igazgatást nem az állami hatóságok ellenőrzése alatt álló intézmény vagy kormányzati hivatal végzi, e körben az Egyezmény rögzíti, hogy az állam ekkor is köteles általános felelősséget vállalni az Egyezmény végrehajtásában közreműködő intézmények és szolgálatok megfelelő igazgatásért.

¹⁹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 50. §

²⁰ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény

²¹ Ebtv. 69. §

²² A társadalombiztosítás minimális normáiról szóló 102. sz. Egyezmény

Összevetve e nemzetközi normát a Tb. felügyeleti tv. rendelkezéseivel, nevezetesen, hogy „a foglalkoztató, mint a kifizetőhely fenntartója teljes anyagi felelősséggel tartozik az ellátás iránti kérelmek jogszerű elbírálásáért” és „a kifizetett ellátásokért, és a jogalap nélkül folyósított ellátást a foglalkoztató köteles megtéríteni, ha az ellátás jogalap nélküli megállapítása, illetve folyósítása neki felróható”²³, az a következtetés vonható le, hogy az állam (a társadalombiztosítási rendszer) kivonja magát a felelősség alól, és azt teljes egészében a foglalkoztatóra telepíti.

4.2. A biztosítottak helyzete

Érdemes részleteiben vizsgálni a biztosítottak helyzetét a felmerülő esetben. A Tbj. szerint a munkaviszonyban álló személy biztosítottnak minősül, és így a társadalombiztosítás valamennyi ellátása megilleti.²⁴ A biztosítottak megkülönböztetés nélkül jogosultak az ellátások igénybevételére, valamennyi ellátás tekintetében azonos jogosultságok illetik meg őket, azzal természetesen, hogy a pénzbeli ellátások összege a járulékalapot képező jövedelem arányában kerül megállapításra.²⁵ A társadalombiztosítási ellátások célja, hogy a kieső jövedelmet pótolják, és – rendeltetésük szerint – rövidebb vagy hosszabb ideig szolgálják a biztosított (volt biztosított) megélhetését. Említést érdemel, hogy egyes ellátások (például a nyugdíj) esetén előleget állapítanak meg, hogy a biztosított (volt biztosított) megélhetése garantált legyen.

A biztosított pénzbeli ellátások iránti igényét minden esetben a foglalkoztatójához nyújtja be. Amennyiben a foglalkoztató nem társadalombiztosítási kifizetőhely, úgy az igényt továbbítja a székhely szerint illetékes kormányhivatal Egészségbiztosítási Főosztálya számára. Amennyiben kifizetőhely, úgy gondoskodik az ellátás megállapításáról, folyósításáról.

Abban az esetben, ha a munkáltató az ellátások folyósításáról nem gondoskodik, a biztosított kizárólag azért nem jut ellátáshoz mert foglalkoztatója kifizetőhely. A *munkabér fizetési kötelezettség elmaradásánál is mondhatni súlyosabb helyzetet teremt*, ha a foglalkoztató az ellátásokat nem folyósítja a jogosultak részére, ugyanis e személyi kör munkát végezni nem tud (pl. betegség miatt keresőképtelen), egyetlen bevételi forrásuk az ellátás lenne. Különösen plasztikus a helyzet a várandós kismamák esetében, hiszen esetükben a gyermek születése esetén járó társadalombiztosítási ellátásokra való jogosultság megszerzése érdekében kiemelten fontos a *biztosítási jogviszony fennállása*, a szülésig pedig a *táppénz folyósítása*, más foglalkoztatónál történő elhelyezkedésükre pedig nincs reális kilátás.

Amennyiben az érintettek már hónapok óta nem kapnak ellátást, és amennyiben erre várni kell a kifizetőhely megszűntetésére irányuló eljárás végéig, úgy az már *olyan hosszú időtartam*, amely a *megélhetést közvetlenül veszélyezteti*. Továbbá a jogszabályi környezet alapján olyan különbség áll fenn a Tbj. szerinti biztosítottak között, amely nem alátámasztható. Ugyanis egy kis foglalkoztatónál (amely nem TB-kifizetőhely) nem fordulhat elő, hogy az ellátások folyósítására nem kerül sor, hiszen azt az állam „intézi”.

²³ Tb. felügyeleti tv. 9. § (3) bekezdés

²⁴ Tbj. 6. § (1) bekezdés a) pont, 7. §

²⁵ Tbj. 1. § (3) bekezdés

Ugyanakkor jelen esetben súlyos hátrány éri a biztosítottokat, azért mert foglalkoztatójuk TB-kifizetőhely, és az állam a társadalombiztosítási feladatait „kiteleptette” („outsourcing”) a foglalkoztatóra.

Továbbá aggályos, hogy míg a munkabérfizetés a foglalkoztató kötelezettsége és a munkabér finanszírozásának megoldása szintén a foglalkoztatót terheli, addig a társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatai esetében egy állami feladat átvállalásról beszélünk, és a társadalombiztosítási pénzügyi alapjai által finanszírozott ellátások kifizetését kell teljesítenie. Ha ezen összegeket az egészségbiztosítótól megkapta, és a biztosítottak részére nem teljesítette az ellátások kifizetését, úgy az büntetőjogi felelősségre vonást (is) maga után von. Ha kifizetőhelyi feladatainak akként nem tett eleget, hogy nem folyósított, de az erre általa megkapott összeget nem használta fel, úgy az szintén az egészségbiztosító és a foglalkoztató közötti elszámolási vita kell hogy legyen, és nem érintheti hátrányosan a biztosítottat.

5. Megoldási javaslat

A cél egyrészt az, hogy a társadalombiztosítási ellátások iránti igények esetén ne a biztosított legyen az elszenvedője a foglalkoztató fizetéseképtelenségének, vagy a mulasztásának, család eljárássának, másrészt pedig elő kell segíteni, hogy még a kifizetőhely megszűnése előtti időszakban ellátásához hozzájusson a biztosított.

E cél megvalósításához elegendő csupán a Tb. felügyeleti tv. 9. §-ának kiegészítése [például (14a) bekezdéssel], amely tartalmazná, hogy abban az esetben, ha a kifizetőhely létrehozása és fenntartása kötelező, azonban a kormányhivatal hivatalból vagy bejelentés alapján indított vizsgálata 8 napon belül megállapítja, hogy a kifizetőhely törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott társadalombiztosítási és egyéb feladatait nem látta el a vizsgálat kezdetét megelőző 30 napban, a kifizetőhelyet határozattal haladéktalanul megszünteti és a kifizetőhelyi feladatok átvételével egyidőben gondoskodik a biztosítottak részére járó, de a kifizetőhely által nem folyósított pénzbeli egészségbiztosítási ellátások és a baleseti táppénz biztosítottak részére történő kifizetése iránt.

Végezetül elgondolkodtató, hogy a biztosítottak milyen kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek anélkül, hogy tudnák, hova lehet fordulni a problémával. A jogszabály módosítása legalább világossá tenné, hogy panasszal lehet élni a mulasztó kifizetőhelyek ellen a kormányhivatal felé, hiszen az ellátások visszamenőleges folyósítására nincs jogszabályi hivatkozási alap, a Kincstár és a kormányhivatalok jelen pillanatban nem tudnak jogszabály alapján eljárni ilyen esetekben, és a módosítás által felszámolható lenne, hogy tájékoztatókban, vagy ad hoc utasítások szerint járjanak el az érintett szervek.

DOKTORI TANULMÁNYOK

Mohamad Alkhaled

Platform Work: Concept, Legal Challenges, and Worker Protections in the EU

DOI: <https://doi.org/10.15170/PMJK.2025.1-2.5>

Abstract

This paper addresses the regulatory challenges and political debates surrounding platform work in Europe, with a particular focus on the legal and institutional context of Hungary. It also reviews evolving definitions of platform work, highlighting the tension between traditional employment classifications and emerging forms of digital work. The analysis addresses the economic and social implications of platform work, including issues of worker protection, social security, and collective representation. In this context, the proposed EU Directive on improving working conditions in platform work (2024) can be considered a significant legislative development aimed at harmonizing employment standards in this atypical type of employment relationship, enhancing transparency, and expanding the scope of collective workers' rights. Furthermore, the study attempts to review some national approaches taken by member states, highlighting various strategies. It concludes with an overview of future legislative prospects, the need for institutional capacity building, and the importance of inclusive stakeholder engagement to ensure that regulatory reforms translate into tangible improvements in working conditions on the ground to achieve greater social protection for platform workers.

Keywords

Platform Work, Worker's Social Protection.

1. Introduction

Regulatory debates surrounding platform work in Europe have intensified as the legal classification of workers and the adequacy of existing frameworks are contested. The proliferation of digital labour platforms has blurred the traditional boundaries between self-employment and standard employment, challenging established labour law concepts¹. This reconfiguration of work raises fundamental questions about worker protection, social security coverage, and enforcement mechanisms. Moreover, non-standard forms of work (NSFW) characteristic of platform economies produce tensions between legal definitions and practical realities, particularly in determining whether individuals should benefit from rights associated

¹ Civil Society, "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," March 2023, 70.

with employee status or remain outside these protections. The European Commission has responded by proposing directives to improve working conditions in platform work. These initiatives include clarifying employment status through a legal presumption and enhancing transparency in algorithmic management². Yet the inherent complexity of aligning such measures across all Member States creates political and legal friction. National discretion in transposition risks uneven implementation, potentially weakening protections when governments adopt minimal or restrictive interpretations³. This tension is evident in Hungary's context, where institutional protections for platform workers remain underdeveloped, while linked sectors such as transport and food delivery are experiencing rapid growth. Member States like Germany have highlighted the regulatory challenges posed by cross-border platforms, advocating for EU-level coordination to address jurisdictional conflicts, registration obligations, and workers' access to multiple judicial fora⁴. Without harmonisation, discrepancies in national laws can create opportunities for regulatory arbitrage, enabling platforms to strategically locate operations in jurisdictions with weaker protections while offering services elsewhere. As many platform businesses operate transnationally by design, patchwork national regulations appear insufficient to achieve a balanced market environment. During the COVID-19 pandemic, some temporary expansions of social protection to include platform workers provided emergency relief but exposed structural vulnerabilities. Although certain preventive measures, such as the provision of personal protective equipment, were implemented, these remained piecemeal and failed to address deeper inequalities rooted in worker misclassification⁵. The pandemic thus served as a stress test for existing socio-legal structures, revealing their fragility when confronted with large-scale atypical employment forms. For many gig workers deemed "essential," access to unemployment benefits, health coverage, or sick leave remained limited or conditional despite heightened exposure risks. At a policy level, there is ongoing debate about whether adaptation should occur via targeted new legislation for platform work or through an expansive reinterpretation of existing labour law categories⁶. While extending the definition of "worker" offers comprehensive coverage, it may introduce legislative strain and ambiguity over the boundaries between protected and non-protected statuses⁷.

2. Conceptual Foundations of Platform Work

2.1. Defining Platform Work

² Civil Society, 39.

³ Silvia Rainone and Antonio Aloisi, "The EU Platform Work Directive: What's New, What's Missing, What's Next?" *European Economic, Employment and Social Policy*, August 2024, 8.

⁴ Christoph Freudenberg, "Platform Work: How to Improve Working Conditions and Social Protection in Germany (EU Peer Review)," July 2020, 18, <https://www.researchgate.net/publication/345145759>.

⁵ Antonio Aloisi, "Platform Work in the EU: Lessons Learned, Legal Developments and Challenges Ahead," January 2021, 9, <https://www.researchgate.net/publication/340548183>.

⁶ Aloisi, 18.

⁷ Civil Society, "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," 70.

Platform work can be broadly described as labour mediated through digital platforms, where tasks or projects are allocated, monitored, and often remunerated via online systems rather than traditional face-to-face employment structures⁸. Its defining characteristic lies in the platform's intermediary role, connecting service providers with end users, ranging from customers seeking transportation or delivery services to businesses requiring microtasks. This mediation typically replaces conventional managerial oversight with algorithmic management tools that organise workflows and evaluate outputs⁹. Such automation alters the employment relationship by embedding decision-making processes into code and data-driven systems rather than human supervisors. The variation within platform work is considerable. In contexts such as Korea, the distinction between web-based crowd work and region-based gig work illustrates how working conditions may differ depending on service provision models and geographic scope¹⁰. Web-based crowd workers often operate globally, completing remote tasks from any location, while region-based gig workers perform locally situated tasks that require physical presence. These variations influence both the degree of worker dependence on a given platform and their ability to engage in multi-platform work. For example, non-exclusive arrangements allow workers to accept assignments from multiple platforms, thereby diluting subordination in traditional legal terms¹¹. Yet even without a single employer relation, many such workers occupy a precarious socio-economic position because earnings fluctuate and access to social protection is minimal. The definitional challenge intensifies when considering categories such as dependent self-employment or disguised employment¹². Dependent self-employed individuals technically operate as independent contractors but rely heavily on one client or lack substantive autonomy in their business operations. Disguised employment involves misclassifying individuals who fulfil criteria of employee status as self-employed to avoid providing entitlements like health coverage or paid leave. In platform contexts, both situations occur frequently since contractual language may emphasise autonomy while operational practices, e.g., algorithm assigning fixed shifts, closely resemble subordinate employment. Legal ambiguity has prompted policymakers at EU level to propose classification criteria for determining employment status in platform work. These include the degree to which the platform determines remuneration, sets rules about performance and conduct, supervises work quality, restricts organisational freedom, or curtails the capacity to develop an independent client base¹³. The presence of two or more such factors could trigger reclassification from independent contractor to worker status under proposed directives. However, Member States retain discretion in transposing these definitions into national law, which poses risks of inconsistent application. Beyond operational definitions, algorithmic management is emerging as a central element in conceptualising platform work from both legal and sociological

⁸ Civil Society, 20.

⁹ European Commission, "Questions and Answers: Improving Working Conditions in Platform Work," December 2021, 3.

¹⁰ Author, "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," 20.

¹¹ Civil Society, 48.

¹² Civil Society, 14.

¹³ Civil Society, 40.

perspectives. It refers to automated allocation of tasks, performance monitoring, rating systems (often five-star), and sanctioning mechanisms embedded into platform infrastructure ¹⁴. In Hungary's context this is noteworthy because current labour legislation does not address intermediate statuses such as economically dependent contractor ¹⁵. The lack of explicit recognition for these forms complicates efforts to regulate rights associated with digital piecework managed via ratings. This complexity extends into collective representation frameworks. While platforms often present themselves merely as technological intermediaries rather than employers, questions about their role arise when they exert control over pricing models or limit workers' market access through account suspensions based on rating thresholds. Such features illustrate how platform labour blurs lines between fully autonomous contracting and subordinate wage work ¹⁶, making standard employee tests reliant on subordination insufficient for accurate classification. Taxation aspects further colour definitional debates. Revenues generated through platform labour frequently escape standard tax reporting channels due to categorisation as informal or freelance income ¹⁷. This has implications not just for state revenue but also for measuring economic dependency; if workers receive most income through untaxed platform activity yet lack bargaining rights or benefits, their functional identity aligns more closely with employees despite legal labelling as independent. Efforts at conceptual clarity must also consider national examples where dialogue between platforms and workers differs widely ¹⁸. France's structured consultation bodies enable input from both parties without restricting court challenges; Greece allows union participation but lacks structured dialogue mechanisms; Spain implemented regulations without consensus among stakeholders. These divergences show that even a shared European definition will operate differently across varied institutional landscapes. Thus defining platform work is not simply about identifying its technological medium but about capturing its socio-economic dependencies and degrees of autonomy in ways that are legally enforceable across jurisdictions. It includes recognising variations between local gig work requiring physical presence and globally distributed crowd projects conducted entirely online; acknowledging forms like disguised employment; integrating tax treatment into socio-legal categorisation; and accounting for governance through algorithms rather than human managers. Current EU legislative proposals aim to narrow ambiguity with presumption-of-employment models ¹⁹, yet their durability will depend upon coherent integration within diverse national frameworks resistant to both under- and over-inclusion errors.

¹⁴ Commission, "Questions and Answers," 2.

¹⁵ Csaba Makó, Miklós Illéssy, and Saeed Nosratabadi, "Emerging Platform Work in Europe: Hungary in Cross-Country Comparison," *European Journal of Workplace Innovation* 5, no. 2 (June 2020): 18.

¹⁶ Valerio De Stefano et al., "XPlatform Work and the Employment Relationship," *ILO Working Paper* 27, March 2021, 12.

¹⁷ A. Pesole et al., "Platform Workers in Europe," 2018, 58.

¹⁸ Guinea, Sisto, and Roy, "Regulating the Working Conditions of Platform Work," 21.

¹⁹ Rainone and Aloisi, "The EU Platform Work Directive," 3.

2.2. The Employment Relationship in the Platform Economy

The employment relationship in the platform economy is defined as much by the nuances of control and dependency as by contractual labels. A central legal tension lies in whether a worker is genuinely autonomous or embedded in a functional hierarchy controlled by the platform's design and policies. Even where formal contracts specify independence, factual indicators can reveal subordination. Courts across Europe have relied on the principle of the primacy of facts to override contractual classifications that mask reality²⁰. This approach examines actual working conditions, including algorithm-driven task allocation, restrictions on client selection, and disciplinary processes embedded within platform interfaces. Indicators of an employment relationship in this setting often depart from traditional forms. In the case of ride-hailing or food delivery services, platforms exercise control through performance metrics such as response times and acceptance rates, which directly influence future work opportunities²¹.

According to the legal experts in Hungary, platform workers are economically independent. They typically perform their work personally and on a continuous basis, are available, and work for a single client/platform operator. Their income—or at least a significant portion of it—derives from the platform's work. The legal relationship of a platform worker may fall somewhere between an employment relationship and actual self-employment, i.e., freelance work. Platform workers are typically independent, yet their economic dependence resembles that of employees. They are structurally part of the platform operator's organizational system, acting as small cogs in the machinery of the business, and are subject to constant control. Legally, they are actors coordinated between the platform operator and the end user. However, they are economically highly dependent on the platform operator for the operation or demand of the service. Upon careful examination, it may become clear that the first and most crucial issue to be decided is the classification of the status of the parties involved in a legal relationship, i.e., the completion of a task. This logically leads to the problem of classifying the legal relationship itself, which in turn creates further uncertainty. The question arises: What level of legal protection can be afforded to the parties in the event of a legal dispute? The acute presentation of this undeniable problem has shed light on the individual aspect of platform work, the issue of classifying the legal relationship, and the affirmation of the collective rights of the platform worker—if an employee—involved in the legal relationship²². Belgium's perspective similarly emphasises that refusal rights do not necessarily indicate independence where other operational constraints exist. Spain offers another illustration: courts rejected arguments that scheduling flexibility alone negates employment status, particularly where control over access to work remains with the platform's algorithms²³. At the EU level, the proposed directive on improving working conditions for platform workers seeks to harmonise by introducing a rebuttable presumption of employment when specific control indicators are met.

²⁰ Stefano et al., "XPlatform Work and the Employment Relationship," 43.

²¹ Stefano et al., 35.

²² Péter Sipka – István Simon Andrasitz - Gyula Berke - Zoltán Bankó. (2025). The case of a platform worker before the Hungarian Court. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 52.75

²³ Stefano et al., 35.

Platforms meeting at least two of the five established criteria, including price-setting authority or supervision over work execution, would be legally presumed to engage employees rather than independent contractors²⁴. This presumption intends to shift the burden of proof away from workers, who may lack the resources to challenge classification individually.

3. Regulatory Frameworks in Europe

3.1. EU-Level Legislative Landscape

The EU legislative design aims to address a recurring pattern in which contractual autonomy is illusory because operational structures, such as algorithmic task allocation or restrictions on parallel client engagement, exert *de facto* control over workers' economic activity²⁵. The explicit protection of collective labour rights within the Directive's framework reflects this shift: regardless of employment status, platform workers are ensured freedom of association and the right to bargain collectively. This marks a departure from traditional competition law interpretations, under which collective bargaining by self-employed individuals could be construed as anti-competitive²⁶. Recent guidance from the European Commission supports the reinterpretation of competition rules so that collective agreements among solo self-employed persons do not automatically violate EU antitrust provisions. Another critical element involves algorithmic transparency. Platforms will be obliged to disclose key parameters used in automated decision-making that affect work allocation, remuneration, and performance evaluation²⁷. This responds directly to longstanding criticism that algorithmic control mechanisms are both opaque and asymmetrically applied, leaving workers unable to contest unfavorable disciplinary outcomes or hidden performance thresholds meaningfully. Complementing these measures on data access, workers must be given information about how personal data is used in algorithmic job-matching or reputation-scoring systems, alongside limitations on intrusive monitoring. The Directive also addresses occupational safety and health (OSH) in platform contexts, extending obligations traditionally reserved for physical workplaces into digitally mediated labour markets. This expansion recognises risks specific to certain platform segments; for example, takeaway delivery riders face disproportionate exposure to traffic accidents compared with other sectors²⁸. By clarifying that OSH duties apply equally where digital platforms act as controlling entities, even absent direct contractual employer status, these provisions seek to eliminate regulatory circumvention strategies, such as subcontractor layering, designed to dilute responsibility²⁹. From a legal integration standpoint, harmonising these standards across Member States presents challenges. The principle of subsidiarity allows national governments to tailor

²⁴ Civil Society, "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," 40.

²⁵ Stefano et al., 12.

²⁶ Aloisi, "Platform Work in the EU," 20.

²⁷ Safety and Work, "The EU Directive on Platform Work," 20.

²⁸ Safety and Work, 7.

²⁹ Safety and Work, 5.

implementation; however, divergences in defining “control” or interpreting presumption triggers risk fragmentation rather than convergence. For example, Hungary presently lacks an intermediate category for economically dependent contractors³⁰, making it probable that transposition will require not just textual adoption but also substantive reform of domestic labour codes to accommodate statuses that capture functional dependency without complete employee categorisation³¹.

3.2. National Approaches to Platform Work Regulation

Within the European regulatory mosaic, national approaches to platform work display striking heterogeneity in both legislative intent and institutional execution. Building on the EU-level initiatives described previously in Section 3.1, Member States have pursued varying strategies blending statutory reform, case law evolution, and negotiated frameworks with social partners. The divergences frequently stem from the interplay among pre-existing labour market traditions, political appetite for intervention, and the lobbying capacity of transnationally operating platform enterprises. Spain provides a prominent example through its “Rider’s Law,” adopted in coordination with major trade unions and business organisations but conspicuously excluding direct representation by platforms or couriers themselves³². While aiming to reclassify food delivery riders as employees and thereby extend social rights, the lack of stakeholder consensus sparked demonstrations among some workers who preferred self-employment. The law’s focus on reclassification as a core objective led to heterogeneous compliance patterns; many operators retained contractual arrangements, avoiding full integration into the employment model despite formal legal changes³³. Loose definitional conditions within Spanish regulation have further complicated enforcement, allowing the ongoing predominance of the self-employment model in practice. This raises questions about whether imposing uniform categorisations without layered protective options might undermine the intended gains by alienating segments of the workforce that value flexibility. In contrast, Portugal’s Act No. 63/2013 represents a more investigative approach to misclassification³⁴. Labour inspectorates are authorised to determine whether service contracts exhibit features of employment relationships, such as subordination or dependency, and to issue notices requiring employers to regularise status within 10 days. Failure leads to prosecutorial action seeking formal recognition of an employment contract. This procedural path relies on active state inspection rather than blanket statutory presumptions, though its effectiveness depends heavily on inspectorate resources and willingness to pursue cases involving complex algorithmically mediated work structures. The Netherlands’ Balanced Labour Market Act illustrates how broader reforms can indirectly affect

³⁰ Freudenberg, “Platform Work,” 12.

³¹ Aloisi, “Platform Work in the EU,” 20; Stefano et al., “XPlatform Work and the Employment Relationship,” 12; Safety and Work, “The EU Directive on Platform Work,” 5; Freudenberg, “Platform Work,” 12.

³² Guinea, Sisto, and Roy, “Regulating the Working Conditions of Platform Work,” 19.

³³ Guinea, Sisto, and Roy, 15.

³⁴ Stefano et al., “XPlatform Work and the Employment Relationship,” 29.

platform contexts³⁵. By imposing notice periods and requiring employers to offer fixed working hours after sustained engagement, the Act potentially curtails exploitative on-call practices common in gig arrangements. However, given that many platforms rely on pure service contracts rather than employment contracts, applicability depends on successful reclassification under national law, a step not automatically achieved by these reforms. Without such reclassification, worker protections embedded in the Act remain inaccessible. France has created structured mechanisms for dialogue between platforms and workers without collapsing all arrangements into employee status³⁶. This includes representative bodies empowered to negotiate remuneration guarantees or dispute-resolution protocols, while preserving autonomous contracting forms where desired. The French model mitigates some imbalances arising from algorithmic control by embedding procedural safeguards against arbitrary account suspension and ensuring transparency in decision-making criteria. Hungary occupies a distinct position shaped by relatively weak collective bargaining traditions and fragmented employer bodies within its industrial relations system³⁷. Current legislation omits explicit categories like economically dependent contractors³⁸, leaving a gap for platform workers whose income is concentrated from a single source yet lacks substantive autonomy. In this context, EU-driven reclassification presumptions could require significant structural changes to domestic law before protective objectives are translated into practice. Absent such reform, domestic actors, including initiatives like the Hungarian Sharing Economy Association, may influence transposition toward minimal standards compatible with prevailing business models rather than expansive protection schemes. Other jurisdictions experiment with hybrid statuses positioned between employee and self-employed classifications³⁹.

4. Hungary in the European Context

4.1. Overview of Hungarian Labour Law

Hungarian labour law operates within a rigid binary framework that distinguishes between employment relationships covered by the Labour Code (LC) and independent contractual arrangements governed by the Civil Code (CC)⁴⁰. Workers categorised as employees under the LC enjoy comprehensive statutory rights, including protections related to working time, dismissal procedures, occupational safety and health, and social insurance coverage. Conversely, individuals deemed self-employed under CC provisions, such as freelancers or service contractors, have no entitlement to these protections unless they are explicitly negotiated into their contracts. This exclusionary demarcation has profound implications for platform workers, whose factual dependency on a single client or economic insecurity may nonetheless be

³⁵ Stefano et al., 30.

³⁶ Guinea, Sisto, and Roy, “Regulating the Working Conditions of Platform Work,” 15.

³⁷ Makó and Illéssy, “Platform Work in Hungary,” 4.

³⁸ Makó, Illéssy, and Nosratabadi, “Emerging Platform Work in Europe,” 9.

³⁹ Author, “Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI,” 68.

⁴⁰ Makó, Illéssy, and Nosratabadi, “Emerging Platform Work in Europe,” 18.

concealed by their formal self-employment status⁴¹. The absence of an intermediate category, such as “economically dependent contractor”, in Hungarian law represents a structural gap compared with jurisdictions that recognise hybrid statuses designed to extend partial protections without erasing autonomous contracting features. As discussed previously in Section 3.3, this omission constrains both judicial and administrative bodies from reclassifying workers whose operational reality aligns more closely with employment than independent entrepreneurship. Consequently, many platform workers remain outside the reach of labour legislation even when they exhibit core indicators of subordination, restricted decision-making autonomy, pricing control imposed by platforms, algorithmic monitoring systems, commonly associated with employee status⁴². The binary model’s practical outcomes are visible in Hungary’s approach to non-standard work sectors. For example, student labour is heavily organised through school cooperatives, regulated under Act X of 2006 on Cooperatives⁴³. These arrangements are legally distinct from standard employment and provide unique forms of engagement that bypass conventional employer–employee dynamics. Although cooperatives offer certain benefits, such as facilitating access to part-time work, they serve as a reminder of Hungary’s tendency to regulate atypical labour via discrete legal regimes rather than adapting core labour laws to encompass broader categories of workers. In platform contexts, similar strategies can result in regulatory circumvention whereby digital labour intermediaries avoid obligations under the LC by framing service provision as cooperative membership or purely commercial contracting. Institutionally, Hungarian industrial relations are characterised by fragmented employer representation and relatively low trade union density in the private sector⁴⁴. This limits collective bargaining coverage for platform workers who might otherwise leverage union structures to negotiate terms of engagement with major operators. While some organisational innovations, such as the Hungarian Sharing Economy Association, have emerged, these tend to act principally as business interest groups advocating minimal compliance burdens rather than as hybrid bodies balancing corporate imperatives with worker rights. As a result, governance of working conditions often defaults to either unmediated market competition or to statutory frameworks ill-suited to address digitally mediated dependency relationships⁴⁵.

4.2. Industrial Relations and Social Partners

Industrial relations in Hungary, as applied to platform work, are shaped by a combination of historical institutional weaknesses and the fragmented nature of both employer and employee representation. The country’s industrial relations system has

⁴¹ Makó, Illéssy, and Nosratabadi, 17.

⁴² Stefano et al., “XPlatform Work and the Employment Relationship,” 35.

⁴³ Kun and Szabó, “National Report on Hungary Stage 2. Representing and Regulating Platform Work,” 11.

⁴⁴ Makó and Illéssy, “Platform Work in Hungary,” 4.

⁴⁵ Makó, Illéssy, and Nosratabadi, “Emerging Platform Work in Europe,” 18; Kun and Szabó, “National Report on Hungary Stage 2. Representing and Regulating Platform Work,” 11; Makó and Illéssy, “Platform Work in Hungary,” 4; Author, “Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI,” 40.

long been characterised by relatively low trade union density, weak bargaining power, and a segmented workforce⁴⁶. This structural reality limits the capacity of social partners to influence regulatory design or enforcement for novel forms of work such as those mediated through digital platforms. While Hungarian trade unions are connected to European-level organisations, including the ETUC and EPSU, they have displayed comparatively low engagement in addressing the issues specific to platform work, in contrast to more proactive counterparts in other EU jurisdictions⁴⁷. The weakness of social dialogue mechanisms presents a barrier to integrating platform workers into structured collective bargaining frameworks. In contexts where unions are less present or inactive, the burden of representation may fall on informal networks or non-traditional actors. Employers in the platform economy are frequently aligned through business associations rather than classical employer organisations, as exemplified by the Hungarian Sharing Economy Association, which represents the interests of platform operators without necessarily serving as a counterpart in labour negotiations⁴⁸. This structure blurs conventional distinctions between labour and capital in industrial relations discourse, potentially weakening the formal channels of tripartism. Hungary's pattern contrasts sharply with Member States that have instituted specific participatory mechanisms for platform workers. France maintains a regulatory environment with established structures that enable worker elections for representative bodies that engage directly with platforms on remuneration standards and dispute protocols. In such cases, even when workers retain self-employed legal status, formalised dialogue between collective worker representatives and platform management provides procedural safeguards against arbitrary decisions and establishes transparent communication channels. Similarly, Greece has encoded certain rights for platform workers into legislation, drawing upon criteria from the 2020 ECJ Yodel case, which regularise some aspects of status determination while preserving social partner involvement in policy adaptation. Spain's approach, while ambitious in codifying employment status for riders through statutory mandate, suffered from ambiguity in operational compliance conditions⁴⁹, highlighting that legal tools alone may be insufficient without a reliable industrial relations infrastructure. The EU's forthcoming Directive on Platform Work embeds collective rights provisions that could alter these dynamics if implemented effectively. The Directive explicitly extends organisational rights irrespective of employment classification, removes traditional competition law barriers to collective bargaining for genuinely self-employed workers, and mandates that platforms facilitate communication among workers without fear of reprisal⁵⁰. For Hungary, where dispersed gig workforces rarely share physical space and turnover is high, these obligations might create new opportunities for coordination otherwise hindered by geography and employment form. However, without active engagement from established unions or alternative representative bodies willing to invest resources in organising efforts, such rights risk remaining latent capabilities rather than lived realities

⁴⁶ Makó and Illéssy, "Platform Work in Hungary," 8.

⁴⁷ Makó and Illéssy, 23.

⁴⁸ Makó and Illéssy, 8.

⁴⁹ Guinea, Sisto, and Roy, "Regulating the Working Conditions of Platform Work," 18.

⁵⁰ Guinea, Sisto, and Roy, 6.

5. Regulatory Challenges and Policy Debates

5.1. Classification of Platform Workers

The classification of platform workers sits at the core of current regulatory debates, with implications that reverberate across labour law, social protection systems, and the fiscal architecture that sustains welfare provisions. In the European legal context, classification determines whether an individual is recognised as an employee entitled to rights under the national Labour Code or as a self-employed contractor outside such protections. The forthcoming EU Directive on Improving Working Conditions in Platform Work (2024) seeks to address persistent misclassification by establishing a rebuttable presumption of employment when specific control criteria are met⁵¹. This presumption is intended to shift the evidentiary burden from workers, often lacking procedural resources, onto platforms that can exert significant operational authority through pricing, supervision, and algorithmic allocation mechanisms⁵². The criteria proposed under this Directive reflect judicial and academic recognition that control may manifest in non-traditional ways. Rather than relying exclusively on physical workplace oversight or direct managerial instruction, many platforms influence workers' economic activity through digital infrastructures that set remuneration rates, define acceptable performance standards, and restrict multi-platform operation⁵³. Such controls can be embedded in opaque algorithmic systems capable of sanctioning low-acceptance rates or declining customer ratings without human review. Codifying these mechanisms into legal definitions of control aims to ensure that they are treated equivalently to conventional subordination under national law. In Hungary's current binary framework, as described in Section 4.3, classification hinges on rigid statutory distinctions between employees under the Labour Code and independent contractors under the Civil Code⁵⁴. There is no intermediate status for economically dependent contractors, despite evidence that many platform workers rely predominantly on a single income source while lacking meaningful autonomy over service parameters⁵⁵. This gap restricts courts and inspectorates from acknowledging functional dependency unless complete employee reclassification occurs. Consequently, platform-mediated work arrangements that feature significant control elements, such as price-setting or job allocation, can persist outside generous statutory regimes despite mirroring subordinate employment relationships in practice. Comparative experiences underscore divergent approaches across Member States. Spain's "Rider's Law" granted food delivery couriers employee status outright, but faced resistance from segments of the workforce preferring self-employment flexibility⁵⁶. Portugal opted for an investigator-driven model, allowing inspectorates to determine when contractual arrangements conceal de

⁵¹ Civil Society, "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," 40.

⁵² Stefano et al., "XPlatform Work and the Employment Relationship," 43.

⁵³ Stefano et al., 35.

⁵⁴ Makó, Illéssy, and Nosratabadi, "Emerging Platform Work in Europe," 18.

⁵⁵ Makó, Illéssy, and Nosratabadi, 9.

⁵⁶ Guinea, Sisto, and Roy, "Regulating the Working Conditions of Platform Work," 19.

facto employment, while France integrated representative bodies into dialogue frameworks without mandating wholesale reclassification⁵⁷. These differences illustrate how political priorities, balancing flexibility and security, shape classification regimes even under shared EU policy trajectories. Case law has been instrumental in shaping conceptual boundaries around worker status in platform contexts. Judgments across Europe have applied the principle of the primacy of facts over contractual wording to expose situations in which operational realities contradict nominal independence⁵⁸. For example, algorithms that set fares and dictate routes for ride-hailing services can amount to managerial control sufficient for employee status recognition despite formal contractual disclaimers. The CJEU's guidance in cases like *Yodel* offered structured criteria, including the freedom to delegate tasks, choose clients, serve competitors, and determine working hours, that national authorities now use to assess genuine self-employment claims⁵⁹. Where these freedoms are restricted, classification leans towards employment presumption even for workers labelled as independent. Classification outcomes directly influence access to social protection schemes. Employee recognition generally confers entitlements such as unemployment benefits, occupational health coverage, sick leave pay, and pension contributions; misclassified individuals must often rely on voluntary enrolment in self-employed insurance models at personal cost⁶⁰. The financial unpredictability characteristic of gig earnings discourages consistent participation in such voluntary schemes. International precedents have demonstrated pathways for incremental inclusion: Korea's extension of accident insurance coverage to dependent self-employed persons represents one model adaptable within EU contexts⁶¹, though its partial approach leaves some collective rights unresolved. Fiscal ramifications further complicate classification debates.

5.2. Social Protection and Welfare Systems

Social protection frameworks and welfare systems play a decisive role in shaping the lived experience of platform workers, with the legal classification of such workers acting as a gateway or barrier to accessing benefits traditionally tied to standard employment. As outlined in Section 5.1, the binary distinction prevalent in several Member States, including Hungary, excludes non-standard and self-employed categories from automatic inclusion in schemes covering unemployment, sickness, maternity, pensions, and occupational accident insurance⁶². In many jurisdictions, benefits are linked directly to contribution histories under formal employment contracts, while self-employed individuals must opt into voluntary enrolment regimes. Evidence from Germany shows that even where voluntary participation is permitted, such as for statutory pension or unemployment insurance, actual uptake is minimal,

⁵⁷ Guinea, Sisto, and Roy, "Regulating the Working Conditions of Platform Work," 15.

⁵⁸ Stefano et al., "XPlatform Work and the Employment Relationship," 43.

⁵⁹ Guinea, Sisto, and Roy, "Regulating the Working Conditions of Platform Work," 16; Stefano et al., "XPlatform Work and the Employment Relationship," 43.

⁶⁰ Safety and Work, "The EU Directive on Platform Work," 3.

⁶¹ Civil Society, "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," 64.

⁶² Civil Society, 44.

with less than 1% of self-employed persons enrolling as their primary occupation⁶³. This low participation rate reflects both affordability concerns and uncertainty about stable income streams typical in platform work engagements. Unemployment protection illustrates the divergence among EU Member States particularly clearly. In 2021, most states applied eligibility rules for unemployment benefits to self-employed persons on the same basis as employees. Yet seven lacked any scheme at all for this group, while five offered only voluntary participation⁶⁴. Where coverage exists, gaps emerge due to institutional disparities, such as contributions calculated on declared income levels that are inconsistent with actual earnings volatility and benefit payment structures that mismatch intermittent gig work schedules.

6. Role of Technology in Shaping Regulation

Technological architectures embedded within digital labour platforms increasingly serve as both the medium of service delivery and the locus of regulatory concern. Automated decision-making systems (ADMS) are now central to work allocation, remuneration setting, performance evaluation and in some instances, contract termination. Their operational scope extends beyond traditional managerial discretion, creating conditions in which control is exerted invisibly through algorithms rather than human supervisors⁶⁵. By structuring the entire workflow —from order notification to client feedback —these systems establish a de facto hierarchy that often satisfies legal indicators of subordination despite formal contractual independence⁶⁶. The forthcoming EU Directive on Improving Working Conditions in Platform Work recognises that regulation must address this technological mediation directly, not as an ancillary issue. Provisions mandating transparency obligate platforms to disclose categories of monitored data, the decision parameters used by algorithms, their relative weighting, and the consequences for workers⁶⁷. This is significant because it introduces “explainability” obligations into an employment-law context traditionally concerned with overt managerial acts. In practice, however, operationalising such disclosure will require Member States to legislate precise standards: for example, whether parameter descriptions must be sufficiently detailed to allow independent verification, or may remain high-level to protect trade secrets. Automated oversight can rest on complex machine learning models whose decision boundaries are inherently opaque; thus, regulators must grapple with questions of interpretability versus proportionality in disclosure. The role of technology here is twofold: it is simultaneously the target of regulatory scrutiny and a potential regulatory tool. On the one hand, algorithmic processes can create new risks, such as discriminatory patterns when rating systems reproduce customer biases, which fall under anti-discrimination statutes only if

⁶³ Freudenberg, “Platform Work,” 15.

⁶⁴ Civil Society, “Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI,” 44.

⁶⁵ Safety and Work, “The EU Directive on Platform Work,” 4.

⁶⁶ Stefano et al., “XPlatform Work and the Employment Relationship,” 43.

⁶⁷ Rainone and Aloisi, “The EU Platform Work Directive,” 6.

detectable and provable⁶⁸. On the other hand, data generated by these same systems could enable proactive enforcement by labour inspectorates if access protocols are established. Portugal's model of inspector-led reclassification could be complemented by an automated analytics platform that scans datasets for indicators such as persistently low acceptance rate thresholds tied to punitive account actions, which might reveal disguised forms of control. In Hungary's case, adapting inspection regimes from physical-site audits to technologically mediated environments will require substantial expertise upgrades and statutory authority to compel platform data disclosure beyond tax reporting⁶⁹. The current institutional focus remains tied to traditional definitions of the workplace and the supervisor; integrating algorithmic management into subordination assessments will necessitate explicit legislative amendments⁷⁰. Without these changes, even robust EU-level norms risk superficial transposition, with core mechanisms remaining unexamined due to technical evidentiary barriers. The directive's expansion of occupational safety and health (OSH) obligations into digitally orchestrated work illustrates another intersection between technology and regulation. Risk assessment duties explicitly cover ergonomic and psychosocial hazards arising from automated monitoring regimes⁷¹.

7. Conclusion

The regulation of platform work poses a transformative challenge to labor law, social protection systems, and industrial relations across Europe. Hungary exemplifies the tensions inherent in adapting traditional frameworks to digital forms of work.

The dominant binary classification model in Hungarian legislation, which clearly distinguishes between employees and self-employed contractors, does not adequately capture the subtle dependencies and control mechanisms that characterize platform work. This gap deprives many workers of access to basic protections, such as unemployment benefits, occupational health coverage, and collective bargaining rights, despite the dependency indicators embedded in algorithmic management and economic dependence on individual platforms.

Emerging EU directives seek to address these shortcomings by introducing a rebuttable presumption of employment based on specific control criteria, enhancing transparency in algorithmic decision-making, and expanding collective rights regardless of formal employment status. However, the success of these initiatives depends largely on member states' ability to integrate these provisions into their domestic legal systems, administrative enforcement mechanisms, and social dialogue structures. Hungary's current institutional landscape, characterized by fragmented employer representation, low union density, and limited recognition of intermediate labor groups, poses obstacles to effective regulatory transfer and enforcement. Without radical legal reform that recognizes algorithmic control as a form of dependency and creates hybrid modes of

⁶⁸ Civil Society, "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," 75.

⁶⁹ Pesole et al., "Platform Workers in Europe," 56.

⁷⁰ Makó, Illéssy, and Nosratabadi, "Emerging Platform Work in Europe," 18.

⁷¹ Safety and Work, "The EU Directive on Platform Work," 4.

accommodation for economically dependent contractors, the risk of platform workers continuing to fall victim to regulatory loopholes remains.

Technological factors complicate regulatory adaptation. Automated decision-making systems, which are at the core of platform operations, challenge traditional notions of administrative control and require new standards of transparency, explainability, and accountability.

Social protection systems face parallel pressures. The volatility and fragmentation of platform profits undermine traditional contribution-based insurance models, necessitating the exploration of transferable benefit programs and universal coverage principles to maintain adequate social protection. Fiscal challenges arise from underreporting of income and tax evasion facilitated by contractor classifications, threatening the sustainability of social insurance funds. Addressing these issues requires coordinated reforms that link work classification, taxation, and social security administration. Collective representation is a critical dimension to improving the conditions of platform workers. Legal provisions that enable the right to form associations and negotiate must be complemented by institutional support to build effective organizational capacity, particularly in contexts like Hungary, where union presence is limited. Secure communication channels and engagement mechanisms, inspired by successful European examples, can enable dispersed and temporary workforces to effectively participate in social dialogue.

Accordingly, the evolution of platform work regulation will require sustained collaboration between policymakers, social partners, and platform operators to ensure that legal reforms translate into tangible improvements in working conditions and social protection. Embracing technological transparency, strengthening administrative capacities, and encouraging inclusive stakeholder participation are essential steps to reconcile economic innovation with fundamental labor rights. The transformation of labor markets through digital platforms presents both opportunities and risks; Therefore, developing responsive, fair, and enforceable regulatory frameworks is essential to protecting the dignity, security, and well-being of platform workers across Europe.

References

- Aloisi, Antonio. "Platform Work in the EU: Lessons Learned, Legal Developments and Challenges Ahead," January 2021. <https://www.researchgate.net/publication/340548183>.
- Péter Sipka – István Simon Andrasitz - Gyula Berke - Zoltán Bankó. (2025). The case of a platform worker before the Hungarian Court. *Pécsi Munkajogi Közlemények*. Civil Society (European Commission). "Support to Civil Society Participation in the Implementation of EU Trade Agreements EuropeAid/139031/DH/SER/MULTI," March 2023.
- Commission, European. "Questions and Answers: Improving Working Conditions in Platform Work," December 2021.

Freudenberg, Christoph. "Platform Work: How to Improve Working Conditions and Social Protection in Germany (EU Peer Review)," July 2020. <https://www.researchgate.net/publication/345145759>.

Guinea, Oscar, Elena Sisto, and Oscar du Roy. "Regulating the Working Conditions of Platform Work: What Can We Learn from EU Member States?" February 2024.

Kun, Attila, and Imre Szilárd Szabó. "National Report on Hungary Stage 2. Representing and Regulating Platform Work: Emerging Problems and Possible Solutions," November 2020. <https://www.researchgate.net/publication/356834428>.

Makó, Csaba, and Miklós Illéssy. "Platform Work in Hungary: A Preliminary Overview," October 2023.

Makó, Csaba, Miklós Illéssy, and Saeed Nosratabadi. "Emerging Platform Work in Europe: Hungary in Cross-Country Comparison." *European Journal of Workplace Innovation* 5, no. 2 (June 2020): 147.

Pesole, A., M. C. Urzì Brancati, E. Fernández-Macías, F. Biagi, and I. González Vázquez. "Platform Workers in Europe," 2018.

Rainone, Silvia, and Antonio Aloisi. "The EU Platform Work Directive: What's New, What's Missing, What's Next?" *European Economic, Employment and Social Policy*, August 2024.

Safety, European Agency for, and Health at Work. "The EU Directive on Platform Work : Improvements and Remaining Challenges Related to Occupational Safety and Health," March 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7212-2024-ADD-1/en/pdf>.

Stefano, Valerio De, Ilda Durri, Charalampos Stylogiannis, and Mathias Wouters. "XPlatform Work and the Employment Relationship." *ILO Working Paper* 27, March 2021.

ISMERTETÉS

Imre Szilárd Szabó

International Seminar on the Regulation of Small and Medium Enterprises

DOI: <https://doi.org/10.15170/PMJK.2025.1-2.6>

An international seminar entitled **“Regulatory Options for Small and Medium Enterprises”** was successfully organised by the National Federation of Workers’ Councils on 3-4 June, which event was also supported by the European Centre for Workers’ Questions (EZA). The event was attended by nearly forty persons, in addition to the Hungarian guests, we had participants from our partners active in the field of the trade union movement and employee training programmes from Austria, Romania, Cyprus, the Czech Republic, Portugal, Albania and Slovakia. The primary goal of the seminar was to start a professional dialogue on the regulatory environment of micro-, small and medium enterprises, with special regard to the protection of employee rights, the possibilities of the collective enforcement of interests, as well as the strengthening of the social dialogue. The participants discussed those solutions that may promote the creation of equitable and sustainable labour relations in the sector, in which the trade unions play a critical role, through case studies, national practices and common challenges.

In his welcome speech, **Imre Palkovics** stressed that, through the efforts of the past three decades, the Workers’ Councils have joined the operation of the key structures of international labour relations, both on the level of movements and institutions. The Federation takes active part in the European trade union structures and in the system of the Social Dialogue of the European Union. The Federation keeps membership and informal relations with the international organisations representing Christian-social values, with special regard to the European Centre for Workers’ Questions (EZA), whose support Mr. Palkovics thanked for. He emphasised the economic and social significance of small and medium enterprises, as well as the responsibility that lies with regulation in the protection of employees. He called attention to the need for a stable and fair regulatory environment, which protects the rights of the employees and supports the operation of the enterprises at the same time. He also touched upon the question of common European challenges, such as digitalisation, the green transformation and work-life balance, which “can only be met by dialogue and cooperation”.

In his over ninety-minute talk, **Alexander Jansa** (Austrian Trade Union Federation) gave a comprehensive view of the exemplarily stable and well-functioning system of labour relations in Austria, which is laid on the foundation of an economic and social partnership resting on social dialogue. The close cooperation between the

trade unions, the works councils and the workers' chambers plays an outstanding role in this "three-pole model". The uniform pluralism of the Austrian Trade Union Federation (Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB), which, however, also manifests internal (political) viewpoints, ensures the representation of a wide range of members with various fractions, such as the Christian-Socialist branch of FCG (Fraktion Christlicher Gewerkschafterinnen). ÖGB plays a key role in the system of collective agreements, which covers almost 100% of Austrian employees (the highest percentage in Europe), as a result of which there is not even a statutorily defined minimum wage amount in the country, as the lowest sectoral minimum wages are determined in the sectoral tariff agreements, which are among one of the highest amounts in Europe. The system of collective bargaining is operated by the players on the sectoral level, thus ensuring uniform work conditions on the entire territory of the country. By supplementing these, the works councils are legally strong participatory institutions (with numerous co-decision competences), which guarantee the representation of employee interests on the corporate level with nearly fifty thousand representatives (they can be chosen over an employee number of 5). By "supplementing" these, the workers' chambers are based on mandatory membership, thus access to professional consultancy, legal consulting and advocacy forums is ensured for every employee (except for freelancers and agricultural employees). The synergy of these three players promotes peace at the workplace, social security, as well as economic competitiveness. A good example for this is legal representation (in labour cases), which, on the other hand, is provided by the trade unions. The practice of institutionalised dialogue is based on finding a consensus rather than on conflict management, which is one of the greatest strengths of Austrian social partnership. The Christian-Social FCG fraction is especially effective in the fields of social justice, family-friendly policies and the common good within ÖGB. In his presentation, Alexander Jansa pointed out that the key to the success of the Austrian model is trust, predictability and a strong institutional and political background, this is why they can efficiently handle the challenges posed by the SMEs as well. The level of organisation of the trade unions is excellent (1.2 million members), especially in the public and industrial sectors, which greatly contributes to the strength of advocacy, and which is also stable financially, due to the membership fees defined as 1% of the earnings. Through the tripartite mechanism, the employers, the employees and the state jointly create the laws and guidelines concerning employment. In his talk, Mr. Jansa also explained the collective labour law organisational frameworks of the employers, among others, the role of the so-called Economic Chamber (Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ). Membership in WKÖ is mandatory for Austrian enterprises (the exceptions being agricultural employees, "freelancers", e.g., medical doctors, lawyers, pharmacists), thus this organisation overarchingly represents the interests of Austrian employers. WKÖ is one of the main parties to the social partnership and it holds regular negotiations with the employees' side (ÖGB, Arbeiterkammer), as well as with the government, while WKÖ takes part in the conclusion of collective agreements as the employers' side in several sectors, with ÖGB's trade unions. All this together results in a stable, balanced and cooperative labour system, which is otherwise frequently challenged by certain parties and even the European Union (with a claim to political influence).

At the end of the speech, the collective labour law situation of persons with a legal standing similar to that of the employees was also discussed. The key content of the positive, and rather complicated, legal definition of the scope of these persons, is that it means persons who are in an economically dependent situation and need social protection just like employees, they pursue their activities on the basis of an engagement or business contract, they perform their work activities in person and mostly for a specific person, or an average one half of their income comes from this very person. In principle, the Austrian regulation provides an opportunity for the advocacy groups of these persons to enter into collective agreements with the advocacy groups of the principal's or client's side but this is not free of contradictions in Austria either, especially in the case of couriers.

In the talk given by **Dr. Zoltán Bankó** (habilitated associate professor), the digital solutions supporting the employment practices of small and medium enterprises were discussed, touching upon the theoretical questions and practical implementation alike. In the presentation, a detailed account was given of the findings of the research project and digital content development programme related to small and medium enterprises implemented in cooperation between Wolters Kluwer and the University of Pécs. The primary goal of this project was to develop employment, labour law and competition law “smart” documents and innovative mechanisms for small and medium enterprises, and to promote workplace data protection and competition law compliance was also a key objective of this development project. In addition to this, the presented achievements included easy-to-use and efficient automated contracting processes, sample documents, labour law compliance audits and internal regulation archives. Furthermore, such digital solutions were also shown through the example of the implemented content development whose goal was to elaborate the analysis of laws and regulations, as well as sample documents, explanations and expert solutions.

In his presentation, **Dr. Imre Szilárd Szabó** (executive vice president, lawyer) discussed the challenges posed by the enforcement of collective labour law in the small and medium enterprise (SME) sector. He pointed out that in the vast majority of the former communist countries, including Hungary, the system of collective agreements and labour relations basically works on the level of (large) corporations. The “challenges” related to the trade unions are also historically determined by the structure of the trade union movement that is essentially built on the corporate level. Sectoral agreements and administrative “extensions” are very rare and the lower the number of persons employed by the employer in question, the lower the trade union presence will become. In the case of enterprises with an employee headcount lower than ten persons, this extent is hardly tangible, and it can be stated that these businesses “are free of social dialogue”. One of the reasons for this, for example, is the unique dynamics of family businesses, the complex regulatory environment (which starts out from the logics of a large corporation), as well as the lack of interest and motivation of trade unions. At the same time, Mr. Szabó underlined that, although to a limited extent, there are labour law options available for the conclusion of collective agreements, even through the collaboration of several employers, a specific example for which is shown by the sector of road freight transport. At the end of his talk, he stressed that the key tasks in the world of SMEs primarily include targeted legal consulting, networking (especially in the

online space) and even the control activities pursued in close cooperation with employment supervision authorities, furthermore, the fair elaboration of the regulation of the lowest wages, as those employers that employ the vast majority of the employees (70%) cannot be done without.

László Krisán, CEO of KAVOSZ Zrt, co-president of the National Association of Entrepreneurs and Employers (VOSZ) explained that the improvement of the competitiveness of Hungarian small and medium enterprises (SMEs) requires complex and coordinated measures. In his speech, he underlined that the Works Councils are an important partner of VOSZ and they have been happy to collaborate in as many as possible reasonable and vital questions recently, as their goal is the same in many respects, although the interests are different. He highlighted that the situation of the trade unions in the SME sector is in fact difficult, as the latter is not the place where the traditional instruments suitable for exerting pressure are applicable, which is also due to the contributing factors explained by the previous speaker. In his opinion, the strengthening of the SME sector primarily depends on increasing their capital strength, the improvement of their exporting capacities and the incentives given to their technological developments. He pointed out that a stable, predictable business and regulatory environment and targeted financial support are needed. He deems it important to spread digitalisation, automation and robotisation, as well as investments into human capital, which involves the strengthening of vocational training, adult training and academic cooperation between universities. In his professional opinion, Hungarian SMEs may only become genuine economic drivers if, through the collaboration of the state, the educational system and the business sector, such a knowledge-based, innovative economic environment can be created which ensures increased productivity and sustainable development in the long run.

In his talk, **Zoltán Zai** (economist, Works Councils) described the initial period of the development of the Hungarian market economy, and he gave an overview of the preceding entrepreneurial endeavours and the earlier phases of the changed regulatory background after the fall of communism. He presented the role and weight of the Hungarian small companies within the national economy through several indicators (the number of enterprises, employment rates, added value) and also explained which criteria are necessary for an increased well-being of society as a whole through a jumpstart in efficiency and productivity arising from the different technological innovations, also mentioning the role that small enterprises and trade unions play in this process.

In his talk, **Dr. Jácint Ferencz** (head of department, associate professor) stressed that it is the contribution of small and medium enterprises to employment that is the highest from among the companies of different sizes and that the SME sector generates more job opportunities than large corporations. The source of the problem is that if the same rules are to be applied for small enterprises as for the larger multinational employers with a high amount of capital and employing even several thousand persons, then such regulations do not reckon with the employment needs and capacities of small enterprises. At the same time, however, if you exempt small enterprises from fulfilling certain obligations imposed on them by labour law, then the employees working there will be worse off than those employees who are employed by a larger company. On the other hand, this latter solution may violate the fundamental

employees' rights of the employees working for small companies, with special regard to the right to equal treatment, thus it deteriorates their situation as compared to the other players of the labour market.

Exempting small enterprises from the application of labour laws and the rules relevant from a labour law perspective, or the lack of compelling them to meet their obligations in practice apparently exerts a very slight positive economic effect, however, it exerts a considerably adverse effect on the legal standing, work conditions and social security of the employees. As good practices for differentiated regulation, one may quote the labour law supervisory practices of Poland, or the SME organisation of Italy. The Polish "first control" is of an expressly educative nature in the case of SMEs, it is not sanction-oriented, it is specifically aimed at promoting labour law compliance. The key objectives and tasks of *Confapi* (Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata, Federation of Italian Small and Medium Enterprises in the Private Sector) include the protection and promotion of the actual values of the Italian SMEs. Furthermore, it enters into national-level collective agreements for the SMEs operating in the processing, transportation, service and industrial sectors. The collective agreements signed by Confapi are applied by some eighty- three thousand companies employing over eight hundred thousand employees, i.e., the employees working for these employers also have a share of the advantages of the collective agreements.

Economist **Prof. Dr. Csaba Lentner** pointed out that the competitiveness challenges of Hungarian small and medium enterprises (SMEs) are complex, which present themselves on the structural, financial, human resources and regulatory levels alike. In order for the SME sector to genuinely become the backbone of the national economy, such a comprehensive economic policy approach will become necessary which does not only focus on increasing the number of enterprises but also, on strengthening their economies of scale, capital strength, exporting capacities and innovative potentials. It is important to stress that in the period between 2010 and 2019, i.e., before the Covid crisis, the Hungarian economy ran an outstandingly successful and dynamically growing course, which resulted in stable financial bases, incentives for investments, and higher employment rates. This successful growth curve was broken by the pandemic and the ensuing global and regional (Russian-Ukrainian war) economic challenges, thus it is imperative to redefine the criteria of competitiveness at this point. The key to sustainable development lies in the trio of knowledge, digitalisation and financial stability. In this context, the development of a knowledge-based economy holds special significance, which can only become reality if the level of training, the professional knowledge and the digital competences of the employees are constantly improved. The competitiveness of those enterprises which produce high added value is closely related to the quality of the available human resources. The targeted state incentives, especially the preferential loan programmes such as the Széchenyi Card, play a key role in the maintenance of the development capacity of the enterprises. At the same time, the adaptation of the system of public and higher education to labour market needs is also of key importance, as well as the creation of a regulatory environment that is predictable and enterprise-friendly. The long-term competitiveness and sustainable development of the Hungarian economy depend on whether the SMEs are capable of joining the global value chains, increasing their productivity and making a meaningful

contribution to the strengthening of the national income, the employment rates and the financial equilibrium.