

LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

PRO PUBLICO BONO
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

XIV. évfolyam (2026)
1. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2786-0760 (elektronikus)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2026/1.

Tudományos közlemények/tanulmányok

Koi Gyula
• A bürokrácia szerepe a modern állam korának hazai közigazgatásában: Elméleti tézisek a veszélyek korában 3

Deák Péter Mihály
• Önkormányzati adósság – kormányzati politika? Észrevételek a közigazgatási és kormányzati tevékenység elhatárolásához egy recens jogeset tükrében 29

Belényesi Emese
• A CAF-önértékelés HRM-folyamatokra gyakorolt hatása és a közszolgálati HRM kiválósági modell kialakítása a nemzetközi gyakorlat tükrében 71

Podonyi Katalin
• Garanciák és hiátusok: A magyar közigazgatási hatósági eljárásjog pozíciója a mesterségesintelligencia-garanciák szabályozási rendszerében 99

Kovács Kristóf
• Hivatali kapu: zárva. Az igazgatási szünet jogalkalmazási tapasztalatai 121

Sörös Iván
• A digitális megosztottság változó rétegei: hozzáférés, technológia, társadalom 137

Virok-Ujlaki Anikó
• A szülői jogállás egységes elismerése az Európai Unióban és az új Európai Szülői Tanúsítvány bevezetésének lehetősége 165

Bányász-Váczi Kincső Boróka – Daniné Polák Viktória
• A Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát befolyásoló tényezők: Nemzetközi szakirodalmi áttekintés és egy németországi esettanulmány eredményei 185

Csehes András
• Abortusz a ködös Albionban: A terhességmegszakítás angliai jogtörténete a 18. századig 213

2026

Tartalomjegyzék

Recenzió Bartuszek Lilla Judit
• Recenzió Halmai Péter *Mélyintegráció. A gazdasági és monetáris unió ökonómiája* című művéről 229

Ősze Áron
• Recenzió Kukorelli István és Szoboszlai-Kiss Katalin *Aki a tízparancsolata szerint élt. Bibó István emlékezete* című könyvéről 239

Marosi György Csongor
• Recenzió Lentner Csaba *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig* című művéről 247

Idegen nyelvű tartalomjegyzék 254

Publikációs felhívás 256

Szerkesztőbizottság 258

Impresszum 260

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 3–27. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.1

Koi Gyula

A BÜROKRÁCIA SZEREPE A MODERN ÁLLAM KORÁNAK HAZAI KÖZIGAZGATÁSÁBAN[1]

ELMÉLETI TÉZISEK A VESZÉLYEK KORÁBAN

The Role of Bureaucracy in Domestic Public Administration in the Era of the Modern State
Theoretical Theses in the Age of Dangers

Dr. Koi Gyula PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, koi.gyula@uni-nke.hu

A veszélyek korában élünk, amit háborúk, pandémia, válság színez sötétre. Azonban a bürokrácia jó és rossz időkben egyaránt velünk marad. A részkutatás általunk vizsgált kérdései közé tartozik többek között az, hogy a modern állam végül miért tér vissza mindig a bürokráciához. Miért a bürokratikus struktúra a megoldás, miért a szabályozottság, (túl)szabályozottság a modern közigazgatás jellemzője? A modern állam mibenlétének vizsgálata mellett a külhoni bürokrácia eredőit és hazai hátterét is bemutatjuk. A külföldi állami bürokrácia kapcsán francia, német, valamint angolszász szerzők elvi téziseit vizsgáljuk a szervezetszociológia, az igazgatásszociológia és a doktrinális jogtudomány területén. Ezen kérdéseket a különféle hazai szerzők munkáiban is kutatjuk. A tanulmány kitér egy esettanulmány körében a hazai közigazgatás bürokrácia-ellenes intézkedéseinek tanulságaira a 2010 és 2018 közötti időszakban. Úgy tűnik, a bürokrácia

[1] A tanulmány és a kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Tématerületi Kiválósági Program 2021 (TKP2021) kutatási projekt keretei között, a *Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások* című projektrészen belül, *A jó és hatékony közigazgatás feladatrendszere* elnevezésű alprojekt részeként, az 1. számú Kihívások a XXI. századi közigazgatásban megnevezésű kutatócsoportban készült. Az alprojekt, valamint a kutatócsoport vezetője Prof. Dr. habil. Patyi András PhD, egyetemi tanár volt. A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg. A kutatás lezárva: 2024. június 29.

az állami közigazgatás szükségképpeni létmódja, e tény előnyeivel és hátrányaival együtt, amely nincs meg jogi szabályok, olykor jogi túlszabályozottság nélkül.

Kulcsszavak:
bürokrácia, hierarchia, közigazgatás-tudomány, civil és katonai közszolgálat, összehasonlító közigazgatási jog

We live in an age of dangers, which is darkened by wars, pandemics, and crises. However, bureaucracy remains with us in good times and bad times, too. Among the questions examined in the sub-research are, among others, why does the modern state always return to bureaucracy in the end? Why is the bureaucratic structure the solution, why regulation and (over)regulation are the characteristics of modern public administration? In addition to examining the nature of the modern State, the origins and domestic background of foreign bureaucracy are also presented. In relation to foreign state bureaucracy, we examine the theoretical theses of French, German, and Anglo-Saxon authors in the fields of organisational sociology, administrative sociology, and doctrinal jurisprudence. We also research these questions in the works of various domestic authors. The study discusses the lessons of the anti-bureaucracy measures of the domestic public administration in the period between 2010 and 2018, within the framework of a case study. It seems that bureaucracy is the necessary way of life of state administration, with its advantages and disadvantages, which is not without legal rules, sometimes without legal overregulation.

Keywords:
bureaucracy, hierarchy, public administration science, civil and military service, comparative administrative law

AZ ÁLLAM IDŐBEN ÉS TÉRBEN

Előkérdések – módszertan

A jogtudományi módszertant magát 1945 utántól egyre inkább jellemzi a jogi gondolkodás törzsét és alapját adó jogdogmatikai (németül *Rechtsdogmatik*) vagy doktrinális jogtudomány *(doctrinal legal studies)* rendszerképző és fogalomépítő jellege,[2] valamint az empirikus jogtudományok (vagy inkább a jogról beszélő egyéb módszerű társadalomtudományi részterületek) megkettőződése. Ilyen empirikus jogtudomány (körébe eső) tudományos módszertant képvisel a jogszociológia, a jogi (igazságügyi) statisztika, a *big data,* a *law and economics,* a kritikai elméletek, a hálózatkutatás, a levéltártan stb.[3] Az általunk kutatott modern állam vizsgálatához az *államtan,* a bürokrácia vizsgálatához a *szervezetszociológia,* a *döntéselmélet*

[2] Szabó–Jakab 2015: 51–78.
[3] Fleck–Gajduschek 2015: 101–131.

(praxeológia), illetve az *igazgatáspszichológia* egyes megállapításainak tanulmányozása elengedhetetlen. (A továbbiakban saját, szűkebb kutatásunkra a részkutatás kifejezéssel utalunk.)

A kutatás egésze (amely a részkutatást is tartalmazza) a célkitűzéseket tekintve a jó és hatékony közigazgatás kérdéseit, a közigazgatás szervezetrendszerét, annak változásait, a közigazgatási szervezetrendszer felépítésének általános elveit veszi vizsgálat alá. Ezeket illetően a kutatási programunk kiemelten foglalkozik a centralizáció és a decentralizáció elveivel, azok gyakorlati működésének értékelésével, ideértve a Covid–19 koronavírus világjárvány (pandémia) rövid és hosszú távú hatásait. A kutatás az ágazati igazgatások (a szakigazgatások) eszközrendszerét, tételes jogi szabályozottságát és e szabályok érvényesülésének kérdéseit is vizsgálja, bár e tanulmány célkitűzése ennél szerényebb. E körben szükséges megállapítani, hogy a korábbi kutatások főként jogtudományi irányultságúak voltak. Ezt a módszertant egészíti ki (és írja felül helyenként) a – közigazgatás-tudományi és szervezéstudományi jellegű – megközelítés, amely választott témakörünket is jellemzi, úgy azonban, hogy a jogi módszertanra is figyelemmel vagyunk. A kutatás pedig mindemellett nem hagyja figyelmen kívül a közigazgatás tevékenységfajtáinak kérdését, továbbá azt, hogy a tudomány és az állami értelmezések miként tekintenek a közigazgatásra, a részkutatás esetében a bürokráciára. A kutatás egyik, részben általunk is megválaszolni törekedett kérdése, hogy milyen törvényszerűségek érhetők tetten a közigazgatásban.

A részkutatás általunk vizsgált kérdései közé tartozik többek között az, hogy a modern állam végül miért tér vissza mindig a bürokráciához. Miért a bürokratikus struktúra a megoldás, miért a szabályozottság, (túl)szabályozottság a modern közigazgatás jellemzője?[4] Ez utóbbi két megállapítás alkotja fő kutatási kérdéseinket. Kérdésfeltevéseinket befolyásolja néhány tudományelméleti előfeltevés. Ezek közé sorolható az is, hogy léteznek megismerhető és megismerhetetlen végső alapelvek. A megismerhetetlen végső alapelvek közé tartozik, hogy adottak bizonyos végső tudományos fogalmak. Ilyen az idő és tér fogalma, amely azt jelenti, hogy a fogalmak (esetünkben a bürokrácia) térbeli és időbeli kiterjedése nem ismerhető meg teljes terjedelmében. Ugyanígy megismerhetetlen végső alapelv az, hogy minden tudás viszonylagos (a valamennyi tudás viszonylagosságának alapelve). A megismerés nem más, mint összefüggések megállapítása szubjektív állapotok között.[5] Szükséges előrebocsátani, hogy tanulmányunkban több korábbi közigazgatás-tudományi munkánk eredményeire is támaszkodunk.[6]

A modern állam mibenléte

A modern állam születése nem ismeretes egy adott időponthoz kötötten. Egyes optimista szerzők a 15–16. századra helyezik az időpontot. A pesszimistább írók a 17. századot adják meg olyanként, mint ahol modern állami közhatalomról lehet beszélni. Az állam szót

[4] Lásd mindehhez Patyi András kutatásindító téziseit.

[5] Spencer 1909: 51–72; Howard 1908: 7–12.

[6] Koi 2013, 2014, 2020: 209–222, 2022a, 2022b: 409–434, 2023a, 2023b: 236–258. A bürokráciaelméletnek a miénktől eltérő alapállású és más fókuszú, értékes hazai feldolgozása a közszolgálati jog története kutatójának tollából (joghallgatóként írt TDK-munka): Sallai 2022.

a legtöbb szerző erre a közhatalmi jellegű államra alkalmazza, szemben az ókori polisszal (πόλις/ *πολιτεία*, polis, politeia; t. sz. *πόλεις*, *poleis*; vö. *civitas*) és *impériummal* (mint birodalom vagy császárság), vagy a középkori *regnum*-fogalommal. Max Weber (1864–1920) ennek ellentmondva egyenesen csak a modern időket tartja a teljes körű államfogalom kibontakozása bölcsőjének, utalva ezzel a 19. századra. Tehát a polgári magántulajdon, a polgári társadalom, a polgári állam korára mutat vissza ezzel. A modern állam megismerhetőségét az államtudomány általános részén belül a vegyes módszerű államtan kínálja, amely egyaránt él a jogtudomány, a szociológia, a politikatudomány metodikáival, ugyanakkor alkalmazza a történeti, rendszertani, összehasonlító és fogalomelemző módszertanokat egyaránt.[7]

A szakirodalmi megállapításokat összegezve, a modern magyar állam és egyben a modern közigazgatás[8] kialakulása az 1825-tel induló reformországgyűlésekkel indult meg. Később a konstrukció az 1848–1849-es forradalommal és szabadságharccal nyerte el helyét, majd az 1867-es kiegyezéssel és az annak nyomán meginduló fejlődéssel vált visszavonhatatlanná.[9]

A BÜROKRÁCIA SZEREPE

A bürokráciaelmélet külhoni eredői

A bürokrácia fogalmára utalva szokás a kifejezésre olyan módon hivatkozni, mint olyan szervezetrendszerre, amelyet nem választott (hanem kinevezett) tisztviselők alkotnak. A túlzott aktatologatást és rutint is fel szokták hozni egyes definíciók. (Az amerikai angol forrás a *red tape,* vörös szalag kifejezéssel él, amely a bürokrácia szóval fordítandó magyarra). Maga a bürokrácia kifejezés görög eredetű, és a francia *bureaucratie* alakban jelent meg a 18. század közepén, Jacques-Marie Gournay (1712–1759) francia közgazdász használta először, ahogyan Fred W. Riggs (1917–2008) egy francia nyelvű tanulmányában utal rá.[10] A bürokratikus hatalom eredője, amikor egy adott egyén vagy személyek csoportja ismeri a szervezet szabályait, eljárásait, és ezen tudást egy vágyott eredmény elérése céljából célszerű és gyors módon alkalmazza.[11] A bürokrácia kapcsán, a reformokat illetően gyakran kerül elő az adminisztratív terhek *(administrative burdens)* kifejezés, ahol a *burden* alapvetően (eredetileg) az anyagi terheket jelenti (a magyar közteherviselés is *public burden sharing* alakban adható vissza). Jelentheti ugyanakkor az adminisztratíve felmerülő költségeket, de érthetők rajta azok a terhek, amelyeket az állampolgár vagy vállalat nehézségként él meg (például engedélyeztetés, bevallási kötelezettség).[12]

Az igazgatásszociológia részének szokás tekinteni Max Weber (1864–1920) tevékenységét, aki az egyik legkiemelkedőbb társadalomtudós volt. A bürokráciát ő maga pozitív aspektusból

[7] Takács 2010: 110–115; Takács 2012: 12–13.
[8] Ereky 1942: 5–17.
[9] Temesi 2020: 76–80.
[10] Nichols 1997: 278–279; Riggs 1979.
[11] Ward 2008: 48–49.
[12] Ward 2008: 48–49; Patyi–Rixer–Koi 2014: 372–373.

tekintette. A bürokrácia okának a gazdasági változásokat, a pénzgazdálkodás kialakulását látta. Ezzel együtt az állam kezében koncentrálódtak a közigazgatás eszközei, a modern állam a költségvetés segítségével tartja kézben az állam működését, ellenőrizve az alárendelt hatóságok kiadásait (és bevételeit). Weber szerint – tisztán technikai alapon – a bürokratikus szervezet fölényben van az egyéb szervezeti lehetőségekkel szemben. A bürokrácia sajátosságaként jellemzi az alábbi tényezőket: pontosság, gyorsaság, egyértelműség, ügyismeret, folyamatosság, diszkréció (azaz diszkrecionális jogkör – vagyis jogszabályban biztosított jogkör a hatóság számára, hogy adott ügytípusban, adott feltételek esetén szabad belátása alapján döntsön), egységesség, szigorú alá-fölé rendeltség, szervezeti súrlódások, közigazgatási költségvetési megtakarításokra törekvés.[13]

Összefoglaltan a bürokráciáról vallott alapnézetei az alábbiak.

A hatáskörök és a hivatalnoki döntés terjedelme normatív előírt, szabályozott. Az ügyintézés – amelyre nézve a döntés kerete, terjedelme szabályozott – ezáltal normák alapján ellenőrizhető is. A hivatalnoki ügyintézés jellemzője, hogy az ügyeket főállású, a közigazgatásból élő kvalifikált szakemberek intézik, akik kötelezettségeik teljesítésére kiképzettek. Az egyes hivatalok, szervezeti egységek hierarchikusan tagoltak. A felső pozícióban lévők az alsóbbakat irányítják, illetőleg ellenőrzik. Az igazgatás ügyiratokon alapul, amelyeket megőriznek. Az írásbeliség a későbbi reprodukálhatóság és ellenőrizhetőség technikai előfeltétele. A hivatal (büró) – bizonyos szempontból – hivatalnokokból és ügyiratokból, aktákból tevődik össze. Az igazgatás az általános szabályok vezetése alatt áll, amelyek többé-kevésbé stabilak és átfogó jellegűek.[14] A bürokrácia kapcsán Weber azt is elmondja, hogy a bürokratikus szervezet térhódításának döntő oka kezdettől fogva az volt, hogy tisztán technikai szempontból fölényben volt az összes többi formával szemben.[15] Bürokratikus jelleget ölthet az (állami) közigazgatás mellett a magánigazgatás, a magánvállalat, az egyház, a párt is (a klasszikus európai viszonyok között).[16] Ez alapján tehát elmondható, hogy a közigazgatás bürokratikus szervtípus a szó nem pejoratív értelmében. Jellemzi a rögzített hierarchia és a szolgálati út elve, a hatóságok alá-fölé rendeltségének szilárdan rendezett rendszere.[17] Mindezekből megállapítható, hogy Weber és az ő nyomán számos angolszász (valamint kontinentális) szerző is komolyan vette a bürokráciát.[18]

Weber egyes műveinek az ötvenes években történt angolra fordításával az USA igazgatásszociológiája sokat tett a Max Weber-i tanítások elemzéséért.[19] Míg 1925-ben kikerülhetett egy végzett diplomás a London School of Economics and Political Science-ről úgy, hogy nem hallotta Weber nevét, a harmincas évektől megkezdődött a Weber-szövegek angolra fordítása, és 1937-re ennek előkészítése, majd 1947-ben részleges fordítása megtörtént a „szövegek szövegével", a *Gazdaság és társadalom*mal (*Wirtschaft und Gesellschaft*) is. E körben Talcott Parsons

[13] Lőrincz 2010a: 53–54; Szamel 2007: 265–267; Koi 2022a: 5. [13] pont.

[14] Weber (1987) [1921–1922]: 225–228; Weber (1958) [1921–1922]: 196–198; Tamás 2010: 316.

[15] Weber 1996: 75–76.

[16] Weber 1996: 61–67.

[17] Lőrincz 2010b: 99–101.

[18] Hood 1976: 10. Az egyéb bürokráciatípusokra: Arora 2006: 222–228. A tradicionális szervezetekre: Cohen et al. 1992: 45–47. Egyes afrikai fejleményekre: Fialaire 2017: 207–222.

[19] Erdélyi 1993: 72–74, 76–81.

(1902–1979) a weberi szöveg meglehetősen sajátos, „értelmező" fordítását produkálta mind a címet illetően, amint lentebb is láthatjuk, illetve olyan általános elméleti törekvéseket és metodológiai nézeteket tulajdonított Webernek, amelyek a szövegben nem voltak tetten érhetők.[20] 1947-ben Weber műve ilyen sajátságos értelmi átmeneten keresztül *The Theory of Social Economic Organisation* címmel jelent meg,[21] amely az USA kutatásainak részbeni módosulásaival már az egész világra hatással volt. (Maga Max Weber és felesége, Marianne Weber-Schnitger [1870–1954] egyébként jártak az USA-ban.)[22] Egyébiránt Weber a racionális állam (németül *Rationaler Staat*) körében is szót ejt a bürokráciáról. Úgy tartja, hogy a bürokrácia ugyan távolról nem az egyetlen modern szervezési forma, de mégis a bürokrácia nyomja rá a bélyegét a jelenkorra (1911–1920 – K.Gy.). Szerinte a jövő ugyanúgy a bürokratizálódásé, ahogy a gyár volt saját kora ugyan nem egyetlen, de tipikussá váló üzemformája. Száz év távolából elmondható, hogy a bürokratikus állami-közigazgatási működés (a vállalati megoldásokat előnyben részesítő *new public management* [új közmenedzsment, NPM] ellenére is) egyeduralkodó maradt ugyanúgy, ahogy a nagy gyárak és termelőüzemek, de különösen a multinacionális vállalatok szerepe is kiemelt ma az államok gazdaságát illetően. A bürokráciát már Weber is olyasféle entitásnak látta, amelytől nem egyszerű megszabadulni, ahol a bürokrácia egyszer teljes egyeduralomra jutott (ókori Egyiptom, császári Kína, kevésbé következetesen a késői Római Birodalomban és Bizáncban), onnan legfeljebb csak akkor tűnt el, ha az azt hordozó kultúra is kipusztult. A korabeli kínai mandarin nem szakhivatalnok volt, hanem irodalmi, humanista műveltségű *gentleman* (és persze ennek keretében komoly írás- és olvasástudással, írásjegy-ismerettel és korabeli udvariassági formák, szertartások, vallási nézetek ismertével bírt – K.Gy.). A késő római és a bizánci hivatalnok sokkal inkább volt a mai értelemben vett hivatalnok. Azonban mindegyik személyi körre bízott feladatok jóval szerényebbek és egyszerűbbek voltak a modern állam feladataihoz képest. [Ma is vannak szerényebb (bár fontos és szép) feladatok, például egy közgyógyigazolvány kiállítása, de nyilván egy atomerőmű építését engedélyező határozatot aláírni jóval nagyobb felelősség.] A modern hivatalnok számára elengedhetetlenné válik az intenzívebb képzettség és specializáció. Az USA zsákmányrendszerében a párttámogatással bekerülő hivatalnok ismerte a választás és a korteskedés részleteit, de nem volt speciálisan képzett szakember. Ma is igaz a megállapítás: „A jövő a bürokráciáé."[23] Kiemelendők az igazgatásszociológia körében Otto Haußleiter (1896–1969) törekvései, akinek az 1969-es *Verwaltungssoziologie* című munkája említendő,[24] valamint az USA-ban[25] tanult, ott is és Németországban is oktató Fritz Morstein Marx (1900–1969) kutatásai egyaránt. Utóbbi 1959-ben *Einführung in die Bürokratie* című könyvében[26] a bürokráciakutatásokat folytatta; foglalkozott a bürokrácia és a közszolgáltatások rendjének *(Leistungsordnung)* ellentétével. Másutt elemezte a köztisztviselő és a közigazgatási szerv támasztotta követelmények közötti

[20] Weber (1967) [1921–1922]: 73–80.
[21] Weber (1947) [1921–1922].
[22] Erdélyi 1993: 72.
[23] Weber (1956) [1911–1920]: 368–406. Magyarul: Weber 2003: 66–67.
[24] Haussleiter 1969.
[25] Az USA közigazgatási jogáról: Temesi 2021.
[26] Marx 1959.

személyes konfliktust. (A közhivatalnokok kiemelkedő szerepére és az összehasonlító fókuszra műve alcíme is utal: *Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum.*)

Kiemelkedő volt a közigazgatástan körében a társadalomtudományok egészében is rendkívül magasan jegyzett Niklas Luhmann (1927–1998) is.[27] A *Theorie der Verwaltungswissenschaft* című kötetében az igazgatással foglalkozó tudományok felmérését tűzte ki célul. Tervei szerint rendszer- és környezetelméletre támaszkodva, funkcionális alapú módszerrel végezte vizsgálódását. Egy olyan egységes, általános igazgatáselméletet szeretett volna megteremteni, amelynek eredményeit a közigazgatásra kívánta alkalmazni. Ez egyszerre volt feltárás, felleltározás és tervkészítés, ahogy erre a jeles társadalomtudós munkájának alcíme is mutat *(Bestandsaufnahme und Entwurf).* A luhmanni rendszerelmélet és világszemlélet közigazgatás-tudományra alkalmazása kijelöli a bürokrácia helyét és szerepét egyaránt.[28]

A kortárs Peter Pernthaler (1935–) emeritált innsbrucki közjog- és általános államtan professzor a bürokráciát *hierarchikus jelenségként* tételezi. Weber, Luhmann és Renate Mayntz (1929–) nyomán, az ő kutatásaikra utalva állapítja meg, hogy a szervezetek cél-eszköz séma (azaz a rendszerracionalitás) alapján működnek. Az akarategyeztetés szerinte a bürokrácián belül szervezeti és személyes intézkedések nyomán valósul meg, ahol a „rendszercélok" megvalósítása egyszerre a szervezet és ugyanakkor minden egyes tag cselekvése által, személyes célként is, a hatékonyság jegyében történik. A szervezeti célok teljesülése a hatékonyság állandó ellenőrzését igényli, ennek hiánya szankcionálandó. A bürokratikus hierarchia meglátása szerint kétféleképpen, két alapformában: munkacsoportokban és hierarchikus sorokban szervezhető. A munkacsoport mellérendelt tanácsadók csoportja egy vezető szerv, a törzskar körül. A hierarchikus sor a tipikusabb a közigazgatásban, amely az engedelmesség és a döntési hatáskör vonalán rendezi a hivatalnokokat, tipikusan egy miniszteriális szervezetben. A bürokráciában a szervezet akaratszerűen (és nem feladatszerűen) védett a külső környezettől, és Európában többnyire a semleges tisztviselői kar működik, amely csak a törvénynek és a belső utasításnak van alávetve, szemben az USA zsákmányrendszerében a kormánnyal politikai okokból együtt cserélődő hivatalnoki karral.[29]

A francia szervezetszociológia egyik fő művelője Michel Crozier (1922–2013) volt. Legnagyobb hatású műve, a *La phénomène bureaucratique (A bürokrácia jelensége)*[30] című 1964-es munkája angolul, lengyelül, olaszul, spanyolul, illetve 1981-ben magyarul is megjelent, amelyben kitér a bürokratikus szervezeti bizonytalanságokra is. A bürokráciával kapcsolatban a szervezetszociológiának, az igazgatásszociológiának két megközelítése alakult ki. A bürokrácia egyrészt az emberi tevékenység hatékony formája, így minden társadalmi cselekvés létrehozza a maga szervezetét, bürokráciáját (írja a német–olasz Robert Michels [1876–1936] 1912-ben), amikor már tudott volt a német Max Weber (1864–1920) jogász, szociológus, politológus, filozófus, közgazdász, vallástudós óta, hogy a bürokrácia az írásbeliség, az aktaszerűség (és a hivatalnoki aktarekonstrukciós képesség), a személytelen működés, az azonos eljárástípusok, a hatékonyság

[27] Lőrincz et al. 2000: 23. 45. lj.; Szamel 2007: 272–273; Koi 2022a: 5. [13] pont.
[28] Luhmann 1966.
[29] Pernthaler 1986: 158–200. Magyarul: Pernthaler (2003) [1986]: 344–345.
[30] Crozier 1963; Crozier 1981 [1963]: 269–316.

tulajdonságaival jellemezhető entitás. Azaz a bürokrácia ebben az esetben a társadalom működésének ideális modellje. (Ez a bürokrácia „pozitív felfogása", időben alapvetően első példája a porosz bürokratikus közigazgatás.) A második felfogás, hogy mivel a bürokrácia hatékony (vagy hatékony is lehet), nem ideális esetben összeférhetetlen lehet a demokratikus értékekkel, és emiatt küzdeni kell ellene, mivel alapvetően az USA tudósai szerint a bürokrácia „tumoros sejtburjánzás" (ez a bürokrácia „negatív felfogása"). Ennek körében Crozier azt bizonyította, hogy az alapvetően racionálisan működő bürokrácia esetében az észszerűtlen (diszfunkcionális) működési elemei is szükségesek az egyébként észszerű működés megvalósulásához, így „rendszeren belül" az észszerűtlen működés is észszerű, e szimbiózis törvényszerűségeit a bürokrácia „ördögi köreivel" *(circulus vitiosus)* Crozier vázolta fel.[31] A *circulus vitiosus* első eleme a személytelen formában megjelenő szabályok. A szabályok határozzák meg a közigazgatási szerv működését, magatartását. A *circulus vitiosus* második eleme, hogy akik döntenek, azok nem ismerik közvetlenül a problémákat, és akik ismerik közvetlenül a problémákat, azoknak pedig nincs döntési jogosultságuk. A *circulus vitiosus* harmadik eleme a vezetők és a szakértők viszonyára vonatkozik. Az elméleti modell szerint az egyes csoportok vezetőinek tevékenysége a centralizálásra irányul, amelynek célja egyebek mellett a szakértők funkciójának racionalizálása. Eközben a szakértők (legalábbis a modell megfogalmazása szerint) a rendszer számukra nélkülözhetetlen bizonytalanságának fenntartásáért küzdenek. A korábbi megállapításokat ezzel Crozier általános keretbe helyezte, és számos lényeges konklúziót is levont. A bürokrácia jellemzői nála a személytelen előírások, a döntések centralizációja, a hierarchikus kategóriák elszigeteltsége, az egyénre ható csoportnyomás, a párhuzamos hatalmi viszonyok, a bürokratikus személyiség kialakulása, a bürokratikus szervezetrendszer előnyös oldalai.[32]

Ismeretes megállapítás a hetvenes évek óta, hogy a Max Weber nevével jellemzett modell felváltása lehetségessé vált, mivel rugalmas alkalmazkodási képességei kimerültek. E körben újabban állóképességet vagy rezilienciát mondanának.[33] Ugyanezen időszak megfigyelése, hogy a szakigazgatások bürokratizmusa és technostruktúrája magában hordozza a diszfunkcionális jelleget.[34] Az NPM elméletképzése az 1990-es évektől 2008-ig határozta meg a közigazgatásról való gondolkodás angolszász és sok tekintetben európai irányát is. (1930-tól vált sok vonatkozásban az amerikai közigazgatási gondolkodás a világot meghatározó tényezővé, bár a francia–német kontinentális közigazgatási jogi gondolkodás sem vethető el.) Bár az NPM-et először Új-Zélandon, majd Ausztráliában alkalmazták, és áthatotta a brit közigazgatási reformokat, valójában az USA-ra jellemző *business administration*-típusú felfogás volt. Max Weber politikai-szociológiai-közgazdasági síkon elfogadott állammodelljével gyökeresen szakítva, minden elemében eltérő, új társadalmi modell kidolgozásával kecsegtetett: új típusú kormányzást és társadalomszervezési modellt ígérve. A koncepció lényege az volt, hogy az állam nem kitüntetett szereplője, hanem csupán egyik szereplője a folyamatoknak, amely korábbi hatalmát a helyi kormányzattal, az önkormányzatokkal és polgári *(civic)* egyesületekkel osztja meg.[35]

[31] Koi 2022a: 5. [13] pont.
[32] Lőrincz–Nagy–Szamel 1976: 344–357; Lőrincz et al. 2000: 160–178; Koi 2022a: 5. [14] pont.
[33] Berényi 1990: 6.
[34] Berényi 1990: 264–265.
[35] Kuhlmann 2017: 255–268.

Ezáltal az állam mérete és hatalma csökkenésre volt ítélve, gyakorlatilag az állam leépítése folyt az angolszász *lean government,* a francia *État modeste,* illetve a német *schlanker Staat* jelszava és koncepciója a legyengített államot fejezte ki. Az NPM piaci alapokon a privatizáció, a PPP, a kiszerződés *(contracting out),* a kiszervezés *(outsourcing),* a közbeszerzés *(public procurement),* a koncesszió eszközeivel olyan állami feladatokat akart az üzleti világra bízni, mint a törvényalkotás, az adóbehajtás, a szabálysértések megállapítása és szankciók kiszabása, a börtönök vagy a katonai objektumok őrzése, vagy a személyi igazolványok kiállítása. A közigazgatásban alkalmazni kívánták a versenyszellemet, illetve a közigazgatási szervektől bevételek szerzését várták el. Ezek a nézetek talán illeszkedtek a magántulajdon szentségét mindenek fölé helyező neoliberális Amerikai Egyesült Államokhoz (ahol az eszméket alkalmazták), de a közérdeket elsődlegesnek tekintő európai kontinens államaiban a bevezetés eltérő környezetben történt, ahogy a világ számos más államában is. Az USA történetében olvashattunk a gyenge állami közigazgatás jelenlétéről, illetve az állampolgári kezdeményezések erős hagyományairól, amely Európában nem jellemző. A 2008-as gazdasági világválság újra megmutatta az erős állam, a beavatkozás szükségességét, így az NPM kártyavárként omlott össze.[36] Az NPM bukása előtti időből fennmaradtak még korábbi kutatások, illetve Riggs munkássága nyomán, az ő vezetésével az a fejlődéstudományi irányvonal, amely a fejlesztő állam *(development governance)* eszméit vitte sikerre (először *development administration* néven)[37] olyan országokban, mint Japán vagy Szingapúr. Az eredmény- és célorientált, hatékony kormányzás mellett újrafogalmazták az állam szerepét. A piac és a verseny szerepének növelése és a már érintett „kisebb állam" csökkentő szerepe mellett a decentralizáció, a dereguláció, a menedzsmentinnováció és az ügyfél-orientáltság volt a jellemző.[38]

Az NPM 2008-as bukását követő időszakban a hatékony állam, a jó (megfelelő) kormányzás *(good governance)* követelménye fogalmazódott meg. A *good governance* a 2000-es évek termékeként a kormányzati döntéshozatalba és döntésekbe társadalmi szereplőket, civil szervezeteket kívánt bevonni. A konszenzuskeresés mellett az átláthatóság, a korrupció minimalizálásának hangsúlyozása jellemzi. Az újweberiánus állammodell (*neo-weberian state,* NWS) az NPM ellenében, a jogi szabályozás szerepe mellett a hatékonyság fontossága mellett érvel. A 2000-ben feltűnt Robert B. Denhardt (1942–2025) nevéhez kötődő új közszolgáltatás elmélet (*new public service,* NPS), amelyet feleségével, a szintén közigazgatás-tudós Janet Vinzant Denhardttal (1954–) együtt publikált. Az elmélet lényege, hogy az állampolgárokat jobban be kell vonni a helyi közösségek irányításába. Az emberek szolgálatát az elmélet fontosabbnak tartja, mint a kormányzást, irányítást.[39]

A döntéselmélet *(praxeológia)* jelentékeny kutatója, francia közigazgatási jogot vizsgáló kutatásai mellett az egyik legelismertebb néhai közigazgatás-tudós, Charles Debbasch (1937–2022) *Sciences administratives. Administration publique* (Közigazgatás-tudományok – közigazgatás)

[36] Lőrincz et al. 2000: 50–51. Az NPM jelentős kritikája: Lőrincz 2007b: 3–13; Bordás 2012: 3–6, 15–30; Koi 2022a: 19. [64] pont.

[37] Lőrincz 2007a: 37–39; Koi 2022a: 19. [65] pont.

[38] Huque–Zafarullah 2006.

[39] Denhardt–Denhardt 2000. Robert Denhardt monográfiát is írt a témáról. Lásd még a hazai jogirodalomból Vértesy 2014: 26; Temesi 2020: 72; Koi 2022a: 20. [67] pont.

című 1980-as könyvében[40] vizsgálta az adminisztratív döntés természetét. E döntések jellemző vonásai a kollegialitás, a koherencia, a tekintély, a formalizmus – a formák különbözősége, a jog (jogi aktusokban formalizált közigazgatási döntések) – jogi kodifikálás, az idő(tényező) szerepe. A döntési hatalom megosztását teszi lehetővé az adminisztráción belül a vezetés egysége, a specializáció, a kettő ellentmondása és az egyéb hatalomfelosztási technikák.[41] Azaz a döntéselmélet[42] detektálható számos vizsgált (döntési elemet tartalmazó) probléma tudományos hátttereként. Többféle döntési módszer, technika létezik a hétköznapokban is ismert *pro-con* listától kezdve, a szakmaibb *Bellman–Pontrjagin optimalitási tételen* át a *Monte Carlo-módszerig*. A variációk száma gyakorlatilag felleltározhatatlan.[43] Ugyanilyen metodika a *döntési térkép* is. E körben a megvalósítási modellt vetik össze a szolgáltatások működésével, továbbá a célokat vetik össze a pénzügyi és a finanszírozási eszközökkel. Érdemes néhány megállapítást figyelembe venni. Az épülettulajdonosok akadályozhatják a szolgáltatások működését az energiahatékonysági tevékenységkifejtés vonatkozásában. A projektumok mérete (az energiafogyasztás, energiamegtakarítás és/vagy befektetési lehetőségek tekintetében) túl kicsi ahhoz, hogy gazdasági szempontból életképesek legyenek (például a tranzakciós költségek vagy energiamegtakarítási szintek tekintetében), vagy hogy az ellátási piac számára vonzók legyenek. A pénzügyi eszközök közül érdekes az adósságdekonszolidáció *(debt deconsolidation)*[44] mint az államadósság átütemezésével (konszolidációjával) ellentétes folyamat, azaz az államadósság átütemezésének elmaradása.[45] Egyesek a döntéselmélet kapcsán a mesterségesintelligencia-kutatásokra is támaszkodva meglehetősen aggodalmat keltő döntéshozatali és szuverenitáselméleti jövőképet vázolnak fel. A joguralom (és a jogállam) a viszonylagos békés demokráciák dobogó szíve a II. világháború óta, amely feltételezi a demokráciát, amely egyenlő lehetőséget biztosít az egyének számára a társadalomban, hogy részt vegyenek a rájuk hatással lévő szabályokkal kapcsolatos politikai döntéshozatalban. Végső soron egyenlő joguk van a döntéshozatali folyamat

---

40 Debbasch 1980.

41 Debbasch művének részlete magyarul: Lőrincz et al. 2000: 188–199; Koi 2022a: 5. [15] pont.

42 Kaufmann 1982: 17–35; Mezey 2008: 5–25; Krogerus–Tschäppeler 2012: 5–12.

43 Krogerus–Tschäppeler 2012: 160–167, 213–216.

44 „Climate Alliance coordinates CITYnvest, a Horizon2020 project on innovative financing for energy efficiency, which implements wide-scale refurbishment programs in three pilot regions (Liège (BE), Rhodope (BG) and Murcia (ES). In two of the three regions, Liège and Murcia, the debt deconsolidation problem creates a significant threat to achieve the project's targets." *Position paper debt deconsolidation EPC 19 February 2016.*" CITYnvest 2017.
A világhálós forrásra lásd az alábbiakat: *Final public debt consolidation briefing* 2014. Érdekes, hogy az idézet a CITYnvest programra utal vissza. A kis számú előfordulás miatt ezek alapján a *debt deconsolidation* fogalma nem kellően dekonstruálható számunkra. Az idézett szöveg csupán annyit mond, hogy az adósságdekonszolidáció veszélyt jelent a projektumok megvalósítása számára. A fogalom alighanem az adósságkonszolidációval ellentétes gazdasági folyamat kialakulására utalhat.

45 „Increase in public debt and debt deconsolidation: The impact on public sheet is a measure for whether the financing solutions that are implemented in the model generate more or less increase in public debt and allow or not public debt deconsolidation. This refers to ESA (European System of National and Regional Accounts) neutrality." Az államadósság növelése és az államadósság átütemezésének elmaradása: A költségvetést ért hatás olyan intézkedés, amely az mutatja, hogy a modellben megvalósított finanszírozás kisebb vagy nagyobb mértékű államadósság-növekedést generál-e, és ez [az államadósság csökkenése esetén] lehetővé teszi-e az államadósság átütemezésének elmaradását. CITYnvest [é. n.].

kimenetelének meghatározásához. Néhány kulcsfontosságú mesterségesintelligencia-narratíva dekonstrukciója és néhány konkrét mesterségesintelligencia-kihívás joguralmi szempontú vizsgálata azt mutatja, hogy amennyiben megmarad az értelmes politikai mérlegelés tere, akkor a hatalom tekintetében a szuverenitás átruházható (!) az új MI-szuverénre (!). Ezt egyben az állampolgárság mint önrendelkezés digitális kiáltványának tekintik. Ennek megőrzését támogatja a demokratikusan legitim kormányzás és joguralom a digitális korban.[46]

A bürokráciaelmélet egyes hazai vetületei

Magyary Zoltán (1888–1945) alapvető munkájában egyetlen szöveghelyen említi a bürokráciát, ahol kiemeli a szó francia nyelvben történt megjelenését. Magyarázatul azt is hozzáteszi, hogy a korban élenjáró francia bürokratikus rendszer az úgynevezett kollegiális rendszer ellentéte (amely Concha Győző munkásságából lehet ismerős). A bürokratikus rendszer arra megy vissza, hogy Armand-Jean du Plessis-Richelieu (1585–1642), Jean-Baptiste Colbert (1619–1683) és François-Michel le Tellier-Louvois (1641–1691) idejében, az általuk kifejlesztett szervezetben az államigazgatás főágainak egy-egy iroda, *bureau* állott a rendelkezésére.[47]

Szentpéteri István (1926–2002) az igazgatás marxista és lenini koncepciójának[48] felvázolása mellett kitér az európai megközelítésekre, kiemelten a francia–német „közbürokráciára"[49] és az egykorú kortárs (hatvanas–hetvenes évekbeli) szervezetelméleti új irányokra (*human relations,* racionális szervezetek).[50]

Tamás András (1941–) a korábban már idézett Weber-elemzésén túl a Denhardt-házaspár és az NPM/NWS vizsgálata kapcsán utal számos szervezeti jellemző elemzésével arra, hogy a bürokratikus szervezet „szélárnyékba kerül".[51]

Újabb szerzők a szervezéstudomány és a szervezetszociológia klasszikus panorámájának vizsgálata során kihangsúlyozták és kiemelték a vezetéstan szerepét, olyan új szemléletet mutatva be, mint a sajátos japán vezetéselméleti modell.[52] A hazai döntéselmélet körében említik

[46] Caunas 2022: 56–76; Koi 2023c: 85–93.

[47] Magyary 1942: 58. Ugyanakkor másutt büroépületekre és bürotechnikára is utal: Magyary 1942: 510–511, 511–512.

[48] Vlagyimir Iljics Lenin (1870–1924) vonatkozásában az átmeneti korszak első éveinek (1917 után időszak) kapcsán nemhiába jegyzi meg a másodlagos irodalom, hogy bonyolult, nehéz kérdésnek minősítette a bürokratizmust, amelyet a szovjethatalmat súlyosan veszélyeztető jelenségként ítélt meg. Berényi 1990: 272–273. Ennek a korszaknak a terméke volt részben az 1905-ös orosz forradalomra mutató előzményekkel a „harmadik elem", a *tretyij element,* azaz az erősen proletarizálódott (vagy ha tetszik, *white trash*) cári orosz, majd szovjet szakhivatalnok. Weber 1996: 64–65. Az Amerikai Egyesült Államok déli államaiból eredő *(poor) white trash*, azaz fehér proletár kifejezésre (amely nem a posztmodern kor terméke): Weber (1987) [1921–1922]: 305 (főszöveg); 328. (Erdélyi Ágnes magyarázó jegyzete). Ez részben felidézi a rasszfüggetlen (de alapvetően többségében szintén a proletariátust magában foglaló) *misera plebs contribuens,* azaz szegény [tkp. nyomorult] adózó nép *terminus technicust,* amely kifejezést tömeg/csőcselék értelemben is használták (bár többnyire nem a negatív jelentésmező, hanem inkább a sajnálatos jelleg kiemelése a szokásos).

[49] Szentpéteri 1974: 125–139, 148–163.

[50] Szentpéteri 1974: 82–88, 379–392. Vö. még Szamel 1973.

[51] Tamás 2010: 318.

[52] Horváth 2002: 37–72, 171–200.

az adminisztratív modellt,[53] kitérve arra,[54] hogy egyaránt lehetséges egy döntéselméleti irányultságú igazgatásszervezési modell.

A bürokráciacsökkentés külhoni példája

A bürokráciacsökkentés típuspéldája lehet maga az állami szférát érintő reform. Szükséges szólni Jacques Ziller (1951–) önálló reformelméletéről, amelyet magam korábban a Budapesti Corvinus Egyetemen, később pedig a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a közigazgatás alapintézményei tárgy, valamint a közigazgatás-elmélet, illetve az ezt felváltó közigazgatáselmélet és közigazgatás-fejlesztés oktatásába bevittem. Előzetesen utalunk arra, hogy Ziller honfitársa, Alain Plantey (1924–2013) helyesen mutat rá arra a tényre a francia nyelvű irodalomban – mintegy „torkánál ragadva meg a kérdést" –, hogy minden reformra igaz, hogy nem csupán abban állnak, hogy elhatározzák és kihirdetik azokat, hanem szükséges tényleges végrehajtásuk is.[55] Jacques Ziller elmélete a reformok különféle szintjeit ismerteti. Elmélete ismer mikroreformot, mezoreformot, makroreformot, illetőleg átfogó (globális) reformot (államreformot) és egyéb reformtípusokat. A mikroreformok olyan változtatási kísérletek, amelyek a közigazgatás vagy működése számára még azonosítható elemet (információt) hordoznak (például egy határozott idejű kinevezést kiegészítenek az „életre szólóan" kifejezéssel, és ezzel a kinevezés határozatlan idejűvé válik). Ez a magyar terminológiában csupán kiegészítésnek minősül. A mezoreformok úgymond a „középszinten" helyezkednek el, ide lehet érteni szerinte egy vagy több, a külhoni jogrendből származó kifejezés körülhatárolását, átültetését, bevezetését a hazai jogrendszerbe. A makroreformok olyan változtatási kísérletek az alkotmányos rendben, amelyek nem jelentik szükségképpen az írott alkotmány felülvizsgálatát. Erre példa lehet az Egyesült Királyság vagy Spanyolország decentralizációs reformja. Az átfogó (globális) reformok olyan változtatási kísérletek, amelyek valamennyi szintre kihatnak. Ziller ilyennek tartja a Margaret Thatcher (1925–2013) irányította brit reformot a 20. század nyolcvanas, illetőleg Franco Bassanini (1940–) olaszországi reformjait a 20. század kilencvenes éveiből.[56] Ez a típus tulajdonképpen az államreform. (Véleményünk szerint itt már elvárható minimálisan az alkotmány – esetenként átfogó – megváltoztatása is, sőt az átfogó reform „perihéliumban" új alkotmányt, esetenként akár új államformát is hozhat.) Ziller a reformok egyéb fajtáit is ismerteti. A legkevésbé jelentős az elnevezések reformja. Ilyen lehet egy közigazgatási szerv vagy közigazgatási jogintézmény átnevezése, esetleg új elnevezés behozatala. (Ehhez hozzátehetjük, hogy gyakran más név örve alatt[57] az államok esetleg a már

[53] Zoltayné Paprika 2005: 62–63.

[54] Vértesy 2020: 330–351.

[55] Plantey 1978: 238–239.

[56] Ziller 2003: 68–69, 105–106.

[57] Például e körben ismert szaknyelvi, helyenként a politikai újságírásban használt, esetenként a köznyelvbe bekerült kifejezések: kiigazítás, egyszerűsítés/szimplifikáció, csökkentés, átalakítás, gyorsítás, csomag, csomagterv, gyors csomagterv, program, akcióprogram, „mesterterv". Az átalakítás (a szovjetorosz peresztrojka), valamint a gyorsítás (uszkarenyije) az 1985-ös gorbacsovi intézkedések közül lehet ismerős a „haladottabb" olvasók számára.

unalomig ismert valamely korábbi reformot „újratöltve" *[reloaded]* óhajtják polgáraikkal elfogadtatni.) Erre példa nézetünk szerint az euroatlanti államok közigazgatási gyakorlatából, amikor a minisztérium köztisztviselői egy adott feladatot régebbi tervezetek leporolása útján kívánnak megoldani. Ismert még egyéb esetként a közszolgálati reform, a strukturális reform és a működési reform mint lehetséges reformtípus.[58]

Németországban 2007 októberében új szabályozás segítette a vállalatok érdekében a bürokráciacsökkentést. A német Statisztikai Hivatal megállapította, hogy a bürokratikus költségek 31,2 milliárd euróval csökkentek éves szinten. Ugyanakkor a vállalati rezsiköltségek is csökkentek évi 39 milliárd euróval, beleértve a más EU-tagállamokban tevékenykedő német vállalatokat. A tartományoknál és a településeknél konkrétan meg nem határozható nagyobb összeg maradt. Ugyanakkor eltöröltek 90 ezer előírást, 1800 önálló törvényt, 55 ezer egyedi normát, 2728 rendeletet és 40 ezer egyéb előírást.[59]

Fontos szót ejteni e körben arról a tényről, hogy a közigazgatáson belül vannak sajátos, hivatali elnevezések. Ezek nézetünk szerint nem keverhetők a vállalati, a magánszféra körében ismert elnevezésekkel. Így az értekezlet nem lehet *meeting,* a nyitóértekezlet sem *kick-off meeting,* a terv az nem *project,* az ügyfelező vagy területen lévő kollégák esetében sem célszerű a *front office* vagy *back office,* vagy más efféle elnevezés, ahogy, mondjuk, az összehasonlító közigazgatási jogban sem hívják az összehasonlítást/jogösszehasonlítást *benchmarking*nak.[60] A közigazgatás enyhén szólva sem a vállalatigazgatás „kihelyezett tagozata". A jogalkotás terén is tragédia a *benchmarking* kifejezés felbukkanása. A közigazgatásnak, a közhivatalnoki állománynak megvan a saját nyelvezete, *terminus technicusai,* a magyar hivatali nyelv esetében lassan 185 éve folyamatos a szaknyelv haladása.[61]

A 2019. december 31-én megjelent Covid–19-világjárvány (pandémia) új helyzetet hozott a világ számára. Az élet és testi épség védelme az állampolgárok mozgásszabadságának jelentős korlátozásával járt, így a közigazgatás működése sok területen ezáltal csökkentett módban folyt, míg az egészségügyi igazgatásra, magukra a kórházakra, orvosokra, a gyógyítást végző más személyekre rendkívüli teher hárult. A közigazgatásokat ért kihívás tipikus példája a rendkívüli (különleges) jogrendek és a rendeleti kormányzás bevezetése, vagy a polgári egészségügyi intézmények katonai személyek általi irányítása, azaz olyan eset, amikor ugyan nem háborúban, illetve a háborús vagy műveleti pusztítások utáni helyreállítások, hanem a konkrét egészségügyi veszélyhelyzet idején „lép hátra" a polgári közigazgatás, és vált (részben) katonai üzemmódba, nyitva a katonai (köz)igazgatás felé.[62] Nyilván nem ez az a korszak, amikor

[58] Ziller 2003: 70. A hazai jogirodalomban: Koi 2006: 498–499. Ziller kapcsán a fentiekben írtakra lásd még: Koi 2023c.

[59] Spiegel 2007; Focus 2007.

[60] Lőrincz 2009.

[61] Koi 2013: 32–40, 2014: 124–135.

[62] A világjárvány előtti (részben alatti) korszak igazgatási kérdéseire: Koi 2021: 425–446, 2022b: 409–434, 2023b: 236–258.

a jogszabályok „gránitszilárdságát" helyénvaló számonkérni.[63] A katonai igazgatás kérdése nem olyasmi, amellyel a közigazgatás tudománya ne foglalkozott volna. Elég a szervezéstani körből James David Mooney (1884–1957) katonai szervezetekkel foglalkozó munkájára utalni, amelyben a lépcsőzetesség és a funkcionális alapelvek kialakulása mellett a nagyvezérkar szerepét is tárgyalta.[64] Maga Fred Warren Riggs (1917–2008), az összehasonlító közigazgatás jeles kutatója megállapításokat tett a katonai közigazgatás *(military administration)* kapcsán, hangsúlyozva, hogy a katonai vezető réteg a közigazgatás legnagyobb „fegyveres ereje", és a téma tanulmányozása a közigazgatás tudományának mintegy a keretét adja. Kiemeli a katonai hírszerző ügynökségek fontosságát is.[65] Magyarországon a világjárvány idején a veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség a kórházak zavartalan működése, valamint az egészségügyi dolgozók segítése céljából közreműködött a kórházak irányításában.[66]

A bürokráciacsökkentés hazai példája

A latin nyelvű írásbeliség III. Béla (1148–1196; ur. 1172–1196) korára a kancellária 1180 utáni oklevéladási gyakorlatával megszilárdult, bár maga a király soha nem rendelte el az ügyek kötelező írásba foglalását. A kora középkori hazai városi jogkönyvek legszabályozottabb és legjelentősebb példája, a 15. század első harmadában keletkezett Budai jogkönyv *(Ofner Stadtrecht)* már tartalmazott bürokratikus formulákat.[67] A közigazgatás reformját részben a reformkor (1825–1848), majd az 1848-as áprilisi törvények érlelték meg, de a modern állam, a modern közigazgatás bürokratikus problémái csak a kiegyzéstől váltak égetőbbé.

A jelen korszakban a hazai bürokráciacsökkentés jellegzetes példája a két Államreform Bizottság felállítása. A 2006. június 15. és 2007. július 1. között, a második Gyurcsány-kormány által létrehozott kormánybizottság célja a közigazgatásra vonatkozó államreform megvalósítása volt. Az elképzelés az volt, hogy a közigazgatási szervek kidolgozzák reformjavaslataikat, amelyeket a bizottságnak megküldenek. A bizottság a javaslatokat szakmai-szakmapolitikai szempontból elemezte. A bizottság létrehozatalának alapja a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40. § (1) bekezdése volt, amely szerint: „A kormány meghatározott feladatok ellátására kormánybizottságokat alakíthat, melyeket meghatározott kérdésekben döntéshozatali jogosultsággal ruházhat fel." A bizottságot az államreform előkészítésével és

---

63 Más témában, eltérő szóválasztással, hasonló problémáról ad számot Huber 2017: 1075–1082.

64 A mű második kiadása: Mooney 1947. (Eredeti kiadása 1937-es, harmadik kiadása 1954-es.) Egy részlete magyarul: Mooney (2007) [1947]: 111–118. A Covid-járvány alatti katonai és rendőri intézkedésekről: Koltay–Török 2021.

65 Riggs 2006: 954–955.

66 A Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet; a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) bek. *k)* pontja. Rácz 2022: 463–464. Továbbá Rácz 2020: 323–372; Rácz 2023: 329–360.

67 Blazovich–Schmidt 2001. Az igazgatásra: Blazovich–Schmidt 2001: I. 69–79 (magyar nyelvű értékelés), 187–199 (német nyelvű értékelés). A normaszöveg magyarul: Blazovich–Schmidt 2001: I. 337–339 (51–55. pontok a városkönyvről, írásbeliségről, igazgatásról magyar nyelven). A jogkönyv városi közigazgatási szabályainak klasszikus elemzése: Davori Relković 1905: 166–175.

megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyzeti kérdésekről szóló 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat alapján hozták létre. A bizottság elnöke az akkori kormányfő volt, alelnöke és a titkárság munkájának irányítója Draskovics Tibor, az államreformért felelős kormánybiztos. A bizottság tagja volt öt miniszter (*ex officio* jelleggel, azaz hivatalból): Kiss Péter szociális miniszter mint a miniszterelnököt helyettesítő miniszter, Szilvásy György, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, Veres János pénzügyminiszter, Takács Albert igazságügyi és rendészeti miniszter, Horn Gábor, a Miniszterelnöki Hivatal koalíciós koordinációért felelős államtitkára. A bizottság felkért, szakértői tagjai voltak: Botka László, Nagy János, Mázsa Péter, Repa Imre, Sárközy Tamás és Vértes András. A bizottság üléseinek állandó meghívottja volt a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, Bajnai Gordon. A bizottság az üléseit kéthetente tartotta, elemezte a közigazgatási szervek által a bizottsághoz kötelezően benyújtott reformterveket, szabályozási javaslatokat, amelyek a Kormány elé terjesztéséről vagy átdolgozásra visszaküldéséről a bizottság döntött. A kormánybiztos vezette az üléseket, javaslattételi és véleményezési joga volt, a kormányülésen pedig beszámolási kötelezettsége volt.[68]

A 2011. évi húsvéti Alaptörvény szakított az 1949. évi XX. törvény, a szovjet sztálini–buharini, oroszból fordított Alkotmány emlékével.[69] Később került sor az új Államreform Bizottság felállítására.

A Kormány 2014 végén létrehozta az Államreform Bizottságot (ÁRB). Az ÁRB az *Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja* elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére jött létre, elnökévé a Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát, Patyi Andrást kérték fel. Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat értelmében a Bizottság tagjai voltak: Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter, Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere, Trócsányi László igazságügyi miniszter, Kovács Zoltán, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke, Vukovich Gabriella, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, Dancsó József, a Magyar Államkincstár elnöke, Naszvadi György volt államtitkár, Parragh László, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke, Kovács Árpád, a Költségvetési Tanács elnöke, Jávor András, a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke és Füredi Károly nyugalmazott államtitkár.[70] Az Államreform Bizottság 2014. november 6-án kezdte meg munkáját, és 2018 augusztusáig működött. Az ÁRB-t létesítő határozatot az 1378/2018. (VIII. 13.) Korm. határozat 1. pontja hatályon kívül helyezte 2018. augusztus 14. napjával.[71] A kormányhatározat öt nagy szabályozási kérdéskört vetett fel,[72] amelyek közül kiemelendő az állami humán tőke reformja, az állami szolgáltatások

[68] Lőrincz 2010a: 149–150. 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyzeti kérdésekről.

[69] Horváth 2019: 361–384.

[70] Miniszterelnökség [é. n.]; Patyi 2018: 149. főszöveg és 31. lábjegyzet, 2023: 372.

[71] Miniszterelnökség 2014; Patyi 2018: 149. 32. lj.; Patyi 2023.

[72] Patyi 2018: 149; Patyi 2023: 372.

reformja, az állami ügyintézés reformja, valamint a területi közigazgatás átalakításának folytatása, továbbá a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata.[73]

A hatósági eljárások egyszerűsítésére irányuló törekvés egyrészt csökkenteni kívánta az ügyféli terheket, egyszerűbbé kívánta tenni az ügyintézést és növelni a versenyképességet, egyben nagyobb garanciát nyújtani a tisztességes ügyintézéshez való joghoz. Ilyen a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban megvalósított, az 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatban elfogadott, a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentését célzó *Magyary Program* Egyszerűsítési Programja, valamint az 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatban megfogalmazott Egyszerű Állam Program, amely a *vállalkozói* adminisztratív költségek csökkentésére irányult. A közigazgatás fejlesztésének központi dokumentumaként időközben elfogadták a *Közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020* című dokumentumot. E körben a hatósági eljárások fejlesztése összefüggésben volt a stratégia által megfogalmazott „egyszerű állam" létrehozásához kötődő feladatokkal (dereguláció, a jogszabályok folyamatos felülvizsgálata, szabályozási párhuzamosságok megszüntetése). Az ügyintézés egyszerűsödésének irányába hatott a kormányhivatali belső integráció is.[74] 2015-ben az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformjának keretein belül a közigazgatási hatósági eljárásban fizetendő *igazgatási szolgáltatási díjak* indokoltságának és költséghatékonyságának felülvizsgálatára is sor került. Ekkor született meg előbb egy külön törvény, és egy kormányrendeletet is kiadtak ebben a tárgykörben.[75] Később egyéb jogszabály is született a tárgykörben.[76] A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításoknak egyik további példája a szakirodalom szerint a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat. Ez a jogi instrumentum segítette a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös jogszabályok módosítását, az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, illetve az eljárások egyszerűbbé és gyorsabbá tételét. Az előkészített, majd elfogadott törvények intézkedései négy fő kategóriába sorolhatók: az általános eljárási szabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése, az ügyintézési határidők csökkentése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, valamint az anyagi jogi szabályok egyszerűsítése. A végül a *közigazgatási bürokráciacsökkentéssel* összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben bevezetett módosítások amellett, hogy kisebb mértékben egyszerűsítették a hatóságok adminisztratív terheit, érintettek néhány ágazati szintű speciális eljárási szabályt, így például módosították a hagyatéki eljárásról, a közúti közlekedésről, valamint az anyakönyvi eljárásról szóló törvényt is. Az utolsó, átfogó Ket.-módosítás 2015-ben az *észszerű határidőn belüli ügyintézés* követelményének érvényre

[73] Patyi 2018: 149. 33. lj.; Patyi 2023: 372. 860. lj.

[74] 1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozat a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről; Patyi 2023: 373. főszöveg és 861. lj.

[75] 2015. évi CXCIV. törvény az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről; 392/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet egyes hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről; Patyi 2023: 373. főszöveg és 862. lj.

[76] 2017. évi II. törvény a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről; Patyi 2018: 151. 36. lj.; Patyi 2023: 373. főszöveg és 863. lj.

juttatására törekedett. A gyorsabb ügyintézés érdekében a törvény az általános 21 napos ügyintézési határidőt szélesebb formában érvényesítette, valamint a hosszabb ügyintézési határidőket is felülvizsgálta, 140 határidőszabályt érintve ezzel. A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az *engedélyezési eljárások* rendszerét is átalakította a törvény. A korábban engedélyhez kötött tevékenységeket már a bejelentést követően is lehetett folytatni, tehát a korábban engedélyhez kötött tevékenység számos esetben *bejelentési* eljárássá alakult át.[77] A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény és a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény az automatizált döntéshozatal szabályait érintette főként. A törvényhez kapcsolódóan adta ki a Kormány a 440/2016. (XII. 16.) Korm. rendeletet (a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes kormányrendeletek módosításáról), illetve született meg az 56/2016. (XII. 22.) NGM rendelet a bürokráciacsökkentéssel érintett egyes miniszteri rendeletek módosításáról.[78]

ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

Úgy tűnik, a fentiek alapján, a bürokrácia az állami közigazgatás szükségképpeni létmódja, e tény előnyeivel és hátrányaival együtt, amely nincs meg jogi szabályok, olykor jogi túlszabályozottság nélkül.

A korábbi elvi megállapítások, a fenti hatályos, illetve már időközben hatályon kívül helyezett jogforrások, a részben azonos, részben változó tudományos nézetek sora a bürokrácia kapcsán is arra tanít minket, hogy a helyes elemeket meg kell tartani (és továbbfejleszteni), a tévedéseket pedig ki kell küszöbölni, függetlenül attól, hogy az emberiség fejlődése veszélyesebb, avagy békésebb szakaszában élünk-e éppen. A bürokrácia minden időben kutatási téma a közigazgatás tudománya, valamint a vállalati szervezéstan művelői számára egyaránt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Arora, Ramesh K. (2006): *Public Administration in India. Continuity and Change.* New Delhi: Rajat Publications.

Berényi Sándor (1990): *Közigazgatás a modern társadalmakban.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

[77] 75/2015. (XII. 22.) BM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes belügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról; 35/2015. (XII. 23.) NGM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról; Patyi 2018: 153. főszöveg és 37. lábjegyzet; Patyi 2023: 375. főszöveg és 864. lábjegyzet.

[78] Patyi 2018: 154. főszöveg és 39. lábjegyzet; Patyi 2023: 375. főszöveg és 866. lábjegyzet.

Blazovich László – Schmidt József (2001): *Buda város jogkönyve I.–II.* Szeged: Szegedi Középkorász Műhely.

Bordás Mária (2012): Gondolatok a közigazgatás-tudományról. *Polgári Szemle,* 8(3–6), 11–31.

Caunas, Karine (2022): The Challenges of AI: A Rule of Law Perspective. In Fromage, Diane (szerk.): *Jacques Ziller, a European Scholar.* San Domenico di Fiesole: European University Institute, 56–76. Online: https://doi.org/10.2870/098663

Cohen, Allan R. et al. (1992): *Effective Behavior in Organisations. Cases, Concepts, and Student Experiences.* Homewood, Illinois – Boston, Massachusettes: Richard D. Irwin Publishing.

Collins F., Howard (1908): *Spencer Herbert synthetikus filozófiájának kivonata. Spencer Herbert előszavával. Az ötödik angol kiadás fordítása. Pekár Károly életrajzi bevezetésével.* Ford. Jászi Oszkár – Pekár Károly – Somló Bódog – Vámbéry Rusztem. Budapest: Grill Károly Könyvkiadóvállalata.

Crozier, Michel (1963): *La phénomène bureaucratique.* Paris: Seuil.

Crozier, Michel (1981) [1963]: *A bürokrácia jelensége. Esszé a modern francia szervezeti rendszerek bürokratikus tendenciáiról, valamint a társadalmi és a kulturális rendszerrel való kapcsolataikról.* Ford. Sebes Anna. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Davori Relković Néda (1905): *Buda város jogkönyve (Ofner Stadtrecht).* Budapest: Stephaneum Nyomda Rt.

Debbasch, Charles (1980): *Sciences administrative. Administration publique.* Paris: Dalloz.

Denhardt, Robert B. – Denhardt, Janet Vinzant (2000): New Public Service: Serving, Rather Than Steering. *Public Administration Review,* 60(6), 549–559. Online: https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117

Erdélyi Ágnes (1993): *Max Weber Amerikában. Weber hatása és fogadtatása az angol-amerikai filozófiában és társadalomtudományban.* Budapest: MTA Filozófiai Intézete.

Ereky István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása.* Pécs: Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda.

Fialaire, Jacques (2017): L'organisation des métropoles dans les États d'Afrique noire francophones. In Perroud, Thomas et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou.* Paris–Millaud: Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, 207–222.

Fleck Zoltán – Gajduschek György (2015): Empirikus kutatás a jogban. In Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 101–131.

Haussleiter, Otto (1969): *Verwaltungssoziologie. Gegenstand, Geschichte, Gegenwartsprobleme.* Baden-Baden: Nomos.

Hood, Cristopher C. (1976): *The Limits of Administration.* London: John Wiley & Sons.

Horváth Attila (2019): „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, kinyilvánítjuk érvénytelenségét," In Patyi András (szerk.):

Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás. Budapest: Dialóg Campus, 361–384.

Horváth Imre (2002): *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Huber, Peter M. (2017): Demokratische Selbstbestimmung als neuer „Rocher de Bronze" des deutschen Staatsrechts. In Perroud, Thomas et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou.* Paris–Millaud: Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, 1075–1082.

Huque, Ahmed Shafiqul – Zafarullah, Habib szerk. (2006): *International Development Governance.* Boca Raton – London – New York City: CRC Press – Taylor and Francis Group.

Kaufmann, Arnold (1982): *A döntés tudománya. Bevezetés a praxeológiába.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Koi Gyula (2006): A kínai közigazgatási reform egyes kérdései. *Állam- és Jogtudomány,* 47(3), 495–509.

Koi Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945).* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

Koi Gyula (2020): A 18–19. századi kontinentális közigazgatás-tudomány szerepe a járványkezelésben. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 209–222.

Koi Gyula (2021): A közegészségügyi igazgatás és a járványügy szerepe a honi közigazgatás-tudományok egyes elméleti művelőinek munkásságában. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra.* Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 425–446.

Koi Gyula (2022a): Közigazgatás-tudomány [szócikk]. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Online: https://ijoten.hu/uploads/kozigazgatas-tudomany.pdf

Koi Gyula (2022b): Közegészségügyi igazgatás és járványkezelés angol példái a 19. század első harmadától az első világháborúig. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 409–434.

Koi Gyula (2023a): A magyar közigazgatás-tudomány [szócikk]. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Online: https://ijoten.hu/uploads/a-magyar-kozigazgatas-tudomany.pdf

Koi Gyula (2023b): Hogyan kezelte a hazai jog, a közigazgatás, és a közigazgatás-tudomány a spanyolnátha kérdését? Egy száz évvel ezelőtti történet a koronavírus-járvány korából visszatekintve. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér: *Jogi diagnózisok III. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 236–258.

Koi Gyula (2023c): Többnyelvű ünnepi kötet az EU közigazgatási jog neves kutatójának tiszteletére. Jacques Ziller, az európai tudós. *Új Magyar Közigazgatás,* 16(2), 85–93.

Koltay András – Török Bernát szerk. (2021): *Járvány sújtotta társadalom.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

Krogerus, Mikael – Tschäppeler, Roman (2012): *52 döntési modell.* Budapest: HVG-ORAC.

Kuhlmann, Sabine (2017): Comparing Local Government Systems and Reforms in Europe. In Perroud, Thomas et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris–Millaud: Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, 255–268.

Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Lőrincz Lajos et al. (2000): *Közigazgatás-tudományi antológia I. Amerikai Egyesült Államok, Franciaország.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Lőrincz Lajos szerk. (2007a): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Lőrincz Lajos (2007b): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle,* 1(2), 3–13.

Lőrincz Lajos szerk. (2009): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út.* Ford. Kincses László – Koi Gyula – Linder Viktória. Budapest: OECD – MTA Jogtudományi Intézet.

Lőrincz Lajos (2010a): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC.

Lőrincz Lajos (2010b): A szociológia a közigazgatás szervezetéről. In *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 99–101.

Luhmann, Niklas (1966): *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf.* Berlin: Grote.

Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése jogi rendje.* Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

Marx, Fritz Morstein (1959): *Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum.* Neuwied: Luchterhand.

Mezey Gyula (2008): *Bevezetés a döntési módszerekbe.* Budapest: E-Government Alapítvány.

Mooney, James D. (1947): *The Principles of Organization.* New York City: Harper & Row.

Mooney, James D. (2007) [1947]: A katonai szervezetekről. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia I. Amerikai Egyesült Államok, Franciaország.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 111–118.

Nichols, Wendalyn R. szerk. (1997): *Random House Webster's Unabridged Dictionary.* New York City: Random House.

Patyi, András – Rixer, Ádám szerk. – Koi, Gyula társszerk. (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law.* Passau: Schenk Verlag.

Patyi András (2019): A Ket. további (végsőnek bizonyuló) átalakításai és az Ákr. megalkotása az Államreform II. – A bürokráciacsökkentés programja sodrásában. In Patyi András – Varga Zs. András (2018): *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei.* Budapest: Dialóg Campus, 149–154.

Patyi András (2023): A Ket. további (végsőnek bizonyuló) átalakításai és az Ákr. megalkotása az Államreform II. – A bürokráciacsökkentés programja sodrásában. In Lapsánszky András – Patyi András – Varga Zs. András: *A magyar közigazgatási jog általános tanai.* Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 372–375.

Pernthaler, Peter (2003): Az állam szervezete [1986]. Ford. Gyarmati Franciska Kata – Stummer Attila. In Takács Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest: Szent István Társulat, 333–384.

Pernthaler, Peter (1986): Die Organisation des Staates. In Pernthaler, Peter: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien – New York City: Springer, 158–200.

Plantey, Alain (1978): *Réformes dans la fonction publique.* Paris: LGDJ – R. Pichon – R. Durand-Auzias.

Rácz Lilla (2020): Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – a koronavírus-járvány első hullámai alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerezése és rövid bemutatása (2020. március 11. [15 óra] – 2020. június 18.). In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 323–372.

Rácz Lilla (2022): Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készültség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.). In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre*. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 435–488.

Rácz Lilla (2023): Hatályon innen és túl – a koronavírus-járvány alatt elfogadott rendkívüli intézkedések továbbélése a háborús veszélyhelyzetben. (A koronavírus-világjárványra hivatkozással kihirdetett veszélyhelyzet(ek) alatt kibocsátott kormányrendeletek egyes rendelkezéseinek a háborús veszélyhelyzetben való érvényesüléséről). In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok III. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 329–360.

Riggs, Fred W. (1979): Introduction. Évolution sémantique du terme bureaucratie. *Revue Internationale des Sciences Sociales,* 31(4), 605–627.

Riggs, Fred W. (2006): Conclusion: Impact of Globalization on the Study and Practice of Public Administration. In Otenyo, Eric E. – Lind, Nancy S. (szerk.): *Comparative*

Public Administration: The Essential Readings. Amsterdam–Oxford: JAI Press – Elsevier, 917–967.

Sallai Balázs (2022): A bürokráciáról – újra. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 10(2), 60–80. Online: https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.3

Spencer, Herbert (1909): *Alapvető elvek.* Ford. Jónás János. Budapest: Grill Károly Könyvkiadóvállalata.

Szabó Miklós – Jakab András (2015): A jogdogmatikai kutatás. In Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 51–78.

Szamel Lajos (1973): *Legal problems of Socialist Public Administrative Management.* Ford. Pulai Gábor. Budapest: Akadémiai Kiadó.

Szamel Lajos (2007): A közigazgatás-tudományok fejlődése a Német Szövetségi Köztársaságban. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia.* Budapest: HVG-ORAC, 243–324.

Szentpéteri István (1974): *Az igazgatástudomány szervezéselméleti alapjai.* Budapest: Akadémiai Kiadó.

Takács Péter (2010): Bevezető: a modern állam. In Takács Péter (szerk): *Államelmélet I.* Budapest: Szent István Társulat, 110–128.

Takács Péter (2012): *Államtan. A modern állam és elmélete.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest: Szent István Társulat.

Temesi István (2020): A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 38–82.

Temesi István (2021): *Közigazgatás az Amerikai Egyesült Államokban.* Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Vértesy László (2014): *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Vértesy László (2020): Döntés a közigazgatásban. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 330–351.

Ward, Leroy J. (2008): *Dictionary of Project Management Terms.* Arlington, Virginia: ESI International.

Weber, Max (1947) [1921–1922]: *The Theory of Social and Economic Organisation.* Ford. A. M. Henderson, Talcott Parsons. Glencoe, Illinois: The Free Press – The Falcon's Wing Press.

Weber, Max (1956) [1911–1920]: Die rationale Staatsanhalt und die moderne politischen Parteien und Parlamente. Staatssoziologie. In *Staatssoziologie.* Berlin: Duncker & Humblot, 368–406.

Weber, Max (1958) [1921–1922]: Bureaucracy. In Gerth, Hans Heinrich – Wright Mills, Charles (szerk.): *From Max Weber: Essays in Sociology.* Oxford: Oxford University Press, 196–198.

Weber, Max (1967) [1921–1922]: A bürokratikus igazgatási testtel rendelkező uralom. In *Gazdaság és társadalom. Szemelvények.* Ford. Józsa Péter. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 73–80.
Weber, Max (1987) [1921–1922]: Legális uralom bürokratikus igazgatási csoporttal. In *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Szociológiai kategóriatan.* Ford. Erdélyi Ágnes. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 225–228.
Weber, Max (1996) [1921–1922]: A bürokratikus uralom lényege, feltételei, és kibontakozása. In *Gazdaság és társadalom 2/3.* Ford. Erdélyi Ágnes. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 61–99.
Weber, Max (2003): A racionális állam. Államszociológiai töredék [1911–1920]. Részlet. Ford. Kemény István – Józsa Péter. In Takács Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest: Szent István Társulat, 38–70.
Ziller, Jacques (2003): Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. *Revue Française d'Administration Publique,* 47(105–106), 67–79.
Zoltayné Paprika Zita (2005): *Döntéselmélet.* Budapest: Alinea Kiadó.

Internetes források

CITYnvest (2017): *Scheme Decision Map Barriers Tool.* [Brussels]: CITYnvest – Horizon 2020. Online: https://www.ccre.org/en/papers/index_broch_by_active/page:5
CITYnvest [é. n.]: Definitions. Online: http://www.citynvest.eu/content/definitions
Final Public Debt Consolidation Briefing (2014). Online: http://www.gbccroatia.org/upload/stranice/2014/08/2014-08-28/51/finalpublicdebtdeconsolidationepcbriefing.pdf
Focus (2007): Milliardenlast für die Wirtschaft. *Focus,* 2007. október 24. Online: https://www.focus.de/finanzen/news/milliardenlast-fuer-die-wirtschaft-buuerokratie_id_1801111.html
Miniszterelnökség (2014): Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság. *Miniszterelnökség,* 2014. november 6. Online: https://2015-2019.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag
Miniszterelnökség [é. n.]: *Államreform Bizottság.* Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf
Spiegel (2007): Bundesbürokratie verschluckt 30 milliarden Euro. *Spiegel,* 2007. október 23. Online: https://www.spiegel.de/wirtschaft/belastung-fuer-firmen-bundesbuerokratie-verschluckt-30-milliarden-euro-a-513157.html

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról
2015. évi CXCIV. törvény az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről
2016. évi XXXII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról
2016. évi CXXVII. törvény közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról
392/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet egyes hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről
441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
440/2016. (XII. 16.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes kormányrendeletek módosításáról
499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról
75/2015. (XII. 22.) BM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes belügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról
35/2015. (XII. 23.) NGM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról
56/2016. (XII. 22.) NGM rendelet a bürokráciacsökkentéssel érintett egyes miniszteri rendeletek módosításáról
1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyzeti kérdésekről
1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyary Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról
1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozat a vállakozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról
1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról
1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról
1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozat a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről
1378/2018. (VIII. 13.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről

Koi Gyula igazgatásszervező (BA), jogász (dr. jur.), PhD (állam- és jogtudomány), tudományos főmunkatárs (NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék); tudományos munkatárs (ELTE TK Jogtudományi Kutatóintézet Alkotmány- és Közigazgatási Jogi Osztály); vezető kutató (PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, OTKA K-135979. számú *Sustainability and law* kutatás). Fő kutatási területe a magyar és külföldi közigazgatás-tudományok (közigazgatás-elmélet és jogi [kritikai] szövegkiadás), továbbá a Kínai Népköztársaság és az Oroszországi Föderáció közigazgatási és alkotmányjoga, valamint a fenntarthatósági jog és a jogi bibliográfia. A Magyary Zoltán-életmű kritikai szövegkiadását végzi. Számos országban tett kutatóutat, tartott előadást, vett részt konferencián vagy oktatott (Amerikai Egyesült Államok, Ausztrál Államszövetség, Kínai Népköztársaság, Szingapúri Köztársaság, Tajvan és mintegy 20 egyéb ország). Elsősorban angol, francia, latin, német, orosz, valamint – limitáltan – kínai nyelven dolgoz fel forrásokat.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 29–69. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.2

Deák Péter Mihály

ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁG – KORMÁNYZATI POLITIKA?

ÉSZREVÉTELEK A KÖZIGAZGATÁSI ÉS KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG ELHATÁROLÁSÁHOZ EGY RECENS JOGESET TÜKRÉBEN

Municipal Debt – Government Policy?
Observations on the Demarcation of Administrative and Governmental Actions in the Light of a Recent Court Case

Dr. Deák Péter Mihály PhD, bírósági titkár, Fővárosi Ítélőtábla Közigazgatási Kollégium; egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszék, peter.deak@ajk.elte.hu

A kormányzati tevékenység bevett módon mentes a közigazgatási bírói felülvizsgálat alól, ezért kulcsfontosságú annak minél precízebb meghatározása és a közigazgatási tevékenységtől való elhatárolása. Mivel azonban a jogalkotó nem határozta meg a kormányzati tevékenység normatív fogalmát, ezért csak esetről esetre vizsgálható, hogy egy konkrét cselekmény kormányzati vagy közigazgatási tevékenységet valósít meg, s ilyen módon tisztázható minél jobban a kettő közötti határvonal is.

A Kúria egy recens ügyben ennek problematikáját vizsgálta, a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez szükséges kormányzati hozzájárulás kapcsán. A tanulmány – a szakirodalmi álláspontok áttekintését követően – e jogeset részletes bemutatása és elemzése nyomán vizsgálja a kormányzati és közigazgatási tevékenység lényeges jellemzőit, elhatárolásuk szempontjait.

Kulcsszavak:
kormányzati tevékenység, közigazgatási tevékenység, közigazgatási bírói út, önkormányzatok adósságot keletkeztető ügylete, kormányzati hozzájárulás

Governmental actions are traditionally excluded from administrative judicial review; therefore, it is crucial to define them as precisely as possible and to demarcate them from administrative actions. However, since the legislator did not define the normative concept of governmental actions,

it can only be examined on a case-by-case basis whether a specific act constitutes a governmental or administrative activity, and in this way the distinction between the two can be clarified as much as possible.

The Curia examined this issue in a recent case, in connection with the government approval required for debt-generating transactions of local governments. The study – after reviewing the approaches in legal literature – examines the essential characteristics of governmental and administrative actions and the aspects of their distinction based on a detailed presentation and analysis of this court case.

Keywords:
governmental acts, administrative acts, scope of administrative jurisdiction, local governments' debt-generating transactions, government approval

BEVEZETÉS

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) megalkotásának a törvény rendelkezései között is megjelenő [lásd Kp. 2. § (1) bekezdése], s a jogalkotó által tudatosan is felvállalt elsődleges célja a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt. Ennek egyik kiemelt, bár nem kizárólagos aspektusaként a jogalkotó a hézagmentes jogvédelem kialakítását tűzte ki célul, vagyis hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályokat alakítsanak ki.[1] A bírói jogvédelem hézagmentességének, s ezzel párhuzamosan a közigazgatási bírói út (Kp. 5. §) kiszélesítésének biztosítása érdekében került sor a – közigazgatási jogvita tárgyát képező – közigazgatási tevékenység fogalmának rugalmas kereteket biztosító[2] generálklauzulaként történő meghatározására a Kp. 4. § (1) bekezdésében. Közigazgatási bírói útra (közigazgatási perre) így leggyakrabban – a Kp. 5. § (2)–(5) bekezdéseiben foglaltakon túl – a közigazgatási jogvita elbírálása céljából kerül sor, amennyiben a Kp. 4. § alapján fogalmilag közigazgatási tevékenység valósul meg.[3]

A közigazgatás cselekményeivel szembeni hatékony jogvédelem eljárásjogi és szervezeti alapjainak megteremtésére[4] irányuló, egyúttal a Kp. tárgyi hatályának jelentős kiszélesítését eredményező, a szakirodalomban általánosan elismert jogalkotói törekvés újabban bírósági döntésekben is nagy hangsúllyal fejeződik ki.[5] Mindazonáltal éppen a közigazgatási jogviták

[1] Kp. általános indokolás II. pont (az előterjesztéshez fűzött indokolást lásd: https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf). A jogvédelem hézagmentességének koncepciójára nézve lásd még F. Rozsnyai 2016b: 3–4., valamint összefoglaló jelleggel F. Rozsnyai 2024, továbbá Fekete 2023: 87–89.

[2] Kp. általános indokolás (1. j.) IV. pont.

[3] Rozsnyai 2019: 21.

[4] Fazekas 2018: 208.

[5] A teljesség igénye nélkül pl. a Kúria Kpkf.VI.39.275/2020/2. (Indokolás [18] bekezdése), a Kúria Kpkf. II.39.090/2022/4. (Indokolás [53] bekezdése) és a Kúria Kfv.IV.37.034/2023/5. (Indokolás [31] bekezdése) számú határozatokban.

tárgyát képező közigazgatási tevékenység generális megfogalmazása és a törvény tárgyi hatályának ebből adódó „határtalansága" okán, a kodifikáció során szükségessé vált negatív oldalról is meghatározni a bírói út terjedelmét, és felsorolni azon közigazgatási tevékenységeket, amelyek specialitásuk folytán csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhatnak közigazgatási jogvita tárgyává;[6] e kivételeket határozza meg a Kp. 4. § (4) bekezdése.[7] Fontos már e helyütt is leszögezni, hogy e tevékenységek tehát megfelelnek a generálklauzula megfogalmazásának: azok közigazgatási tevékenységek, de a Kp. kivételi szabálya folytán azokkal kapcsolatban főszabály szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nincs helye közigazgatási jogvitának (tehát azok jogszerűsége közigazgatási perben nem bírálható el).[8]

E két ellentétes előjelű, egymással szemben ható törekvés: egyrészt a hatékony és minél szélesebb, hézagmentes jogvédelem kialakítása, másrészt a bírói út terjedelmének és a Kp. tárgyi hatályának – észszerű keretek között történő – negatív meghatározása izgalmas jogi problémák sorozatát veti fel mindazon esetekben, amelyek a Kp. alkalmazásának határterületeire vezetik a jogalkalmazót, ilyenkor ugyanis első körben abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az elé tárt ügyben, a vitatott közigazgatási tevékenységgel kapcsolatban egyáltalán helye van-e közigazgatási jogvitának,[9] nem zárja-e ki azt valamely – a Kp. logikájának megfelelően kivételi – rendelkezés. Külön kiemelendő az érintett tényállások – a bírói út alóli kivételek – sorában a Kp. által is első helyen említett kormányzati tevékenység [Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pont], amely – az előterjesztői indokolás szavaival – bevett módon mentes a bírói ellenőrzés alól,[10] a törvény ugyanakkor – egy példálózó jellegű, közel sem kimerítő (a honvédelemre, az idegenrendészetre és a külügyekre utaló) felsoroláson túl – adós marad a kormányzati tevékenység fogalmának tisztázásával, meghatározásával, egyaránt széles teret engedve az ezzel kapcsolatos bírói jogértelmezésnek és tudományos kutatásnak.[11]

---

6 Kp. részletes indokolás (1. j.) a 4. §-hoz. Vö. F. Rozsnyai 2016a: 34.

7 Valamint – más szemszögből, a közigazgatási jogvita közigazgatási perben való elbírálásának aspektusából – a Kp. 1. § (2) bekezdése is, amely szerint egyes közigazgatási jogviták elbírálása törvény alapján más bírósági eljárásokra – vagyis nem közigazgatási perre – tartozik.

8 Lásd ugyanebben a szellemben: F. Rozsnyai 2023b: [23], aki szerint a Kp. 4. § (4) bekezdése „azon közigazgatási cselekményeket sorolja fel, amelyek fő szabály szerint nem lehetnek közigazgatási jogvita tárgyai. Ezek ugyan közigazgatási cselekmények, de vagy a jogvédelmi igény hiánya, vagy a hatalommegosztás elvének sajátosságai akadályát jelentik itt a bíróság általi ellenőrzésnek", kiemelve, hogy egyebek mellett ilyenek „a kormányzati aktusok, amelyek pedig elsősorban politikai tartalommal bírnak".

9 Érdekes ellentét áll fenn e kifejezés általános és normatív értelme között. Annyiban nyilván indokolt a „jogvita" kifejezés használata, hogy a felperes egy általa sérelmezett közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, s ez megfeleltethető a közigazgatási jogvita normatív, generális fogalmának; a kivételi szabály szóhasználatával viszont a Kp. éppen a 4. § (1) bekezdése szerinti „jogvitát" zárja ki e tevékenységekkel kapcsolatban, helyesebben tehát – mint arra az indokolás is utalt – a bírói út terjedelme korlátozott e tevékenységek tekintetében [vagyis a Kp. 5. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási peres igényérvényesítés kizárt].

10 Kp. részletes indokolás (1. j.) az 5. §-hoz. Lásd még Trócsányi 2020: 90, aki kiemeli, hogy a közigazgatási bíráskodás hatálya alá nem tartozó ügyeket – s köztük a kormányzati aktusokkal szembeni bírói kontroll kizárását – „a nemzetközi standardok alapján" határozták meg.

11 A téma kurrens monografikus feldolgozását nyújtja Fazekas J. 2023a; lásd még az általa hivatkozott további gazdag szakirodalmat is. Jól mutatják a probléma aktualitását azok a kúriai határozatok is, amelyek a közelmúltban a kormányzati tevékenység problematikáját vizsgálták, s e tevékenység fogalmi kereteit próbálták lefektetni, lásd – az alábbiakban vizsgált Kfv.III.37.792/2024/5. számú határozaton túl – a Kvk.III.38.043/2019/2., Kpkf. VI.40.129/2021/2., Kfv.III.37.178/2025/7. és Kfv.IV.37.183/2025/8. számú határozatokat. Utóbbi két határozat

Vizsgálódásunk a Kp. tárgyi hatályának e határterületére kíván fókuszálni, s egy, az önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletekhez szükséges kormányzati hozzájárulással kapcsolatos recens – mint az alábbiakban látni fogjuk, még e „határterületen belül is határterületeket" érintő, a legújabb döntések tükrében már iránymutatónak tekintett kúriai határozatot eredményező – jogeset áttekintése, az abban felmerült jogkérdések vizsgálata és az abból levonható következtetések megfogalmazása révén – a bírói gyakorlat és a közigazgatási jog tudományának aktuális eredményeire is jelentősen támaszkodva – kívánja a kormányzati tevékenység fogalmának gyakran elmosódó kontúrjait elsősorban a konkrét ügy keretei között, de általános jelleggel is lehetőség szerint minél élesebben megrajzolni, támpontokat adva egyúttal az ezzel kapcsolatos jövőbeli értelmezési és jogalkalmazási kihívásokhoz is.

PREMISSZÁK

A kormányzati tevékenységgel kapcsolatos szakirodalmi álláspontok (dióhéjban)

A konkrét jogeset vizsgálatát megelőzően célszerűnek mutatkozik a kormányzati tevékenységgel, annak mibenlétével és jellemzőivel kapcsolatos szakirodalmi álláspontok legalább vázlatos áttekintése.[12] Mint fentebb már utaltunk rá, a jogalkotó nem határozta meg a kormányzati tevékenység normatív fogalmát, így ennek vizsgálata során – szerteágazóbb felsőbírósági döntések hiányában – a jogalkalmazó szervek is jelentős részben a szakirodalom meghatározásaira vannak utalva, ami a konkrét ügyekben is kézzelfogható súlyt ad a vonatkozó tudományos munkáknak.[13]

---

egyébként a kormányzati tevékenységre utaló kivételszabály alkalmazhatóságának vizsgálata során irányadóként hivatkozik az alábbiakban vizsgált Kfv.III.37.792/2024/5. számú határozatra.

12 Sem terjedelmi okokból, sem a vizsgált jogesetnek kifejezetten hazai jogunkban való jelentősége folytán nem tudunk még csak vázlatosan sem kitérni a témakör külföldi megjelenési formáira és szakirodalmára. Ezért csupán utalni kívánunk arra, hogy a kormányzati és közigazgatási aktusok problematikája természetesen külföldi jogrendszerekben is jelen van – s jellemzően szintén az aktus politikai természete és jogi kötetlensége a megkülönböztető körülmény –, annak kutatásához gazdag szakirodalmi forrásbázis áll rendelkezésre. E helyütt csupán felvillantva ezeket: a német jog *Verwaltungsakt–Regierungsakt* (másként *gerichtsfreier* [illetve *justizfreier*] *Hoheitsakt*, illetve *hoheitliche Maßnahme*) kérdésköréhez lásd pl. Vosskuhle–Eifert–Möllers 2022: különösen I. 855–979 és II. 513–647, Hufen 2024: 142, Siegel 2024: különösen 91–93, valamint Detterbeck 2025: különösen 142–301; a francia jog *acte administratif–acte de gouvernement* problematikájához lásd pl. – a témakör komparatív módszerrel, a német joggal történő összehasonlítás révén történő feldolgozását nyújtva – Koch 1998: különösen 124–130, továbbá Lombard–Ricci 2021, Plessix 2024; az olasz jog e tekintetben különleges, háromszintű tagozódására – *atto amministrativo–atto di alta amministrazione–atto politico* – nézve lásd pl. Rocco 2019: különösen 567–602 és 710–768, Fratini 2024; végül a *political question doctrine* angolszász jogfelfogásban történő megjelenésével kapcsolatban lásd pl. Seidman 2004, Political Questions, Public Rights, and Sovereign Immunity 2016 és Rose-Ackerman – Lindseth – Emerson 2019: 280–281, valamint összehasonlító nézőpontból Marosi–Csink 2009: 113–124.

13 Igaz ugyanakkor, hogy az alábbiakban vizsgált, a közigazgatási jogi dogmatika által kimunkált fogalmi elemek, jellemzők nem normatív kategóriák – míg maga a „kormányzati tevékenység" az, illetve a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja révén azzá vált. Mindez a fogalom praktikus, a joggyakorlat számára is irányadó meghatározásának két lehetséges útját jelöli ki: a normatív meghatározást (ilyen nincs) vagy a bírói jogértelmezést (mert bár az elméleti, tudományos meghatározás is lehetséges, ez azonban kötelező erővel nem bír, s nehezebben is

A kormányzati tevékenység legfontosabb és valamennyi szerző által hangsúlyozott jellemzője annak politikai tartalma és jogi kötetlensége (de legalábbis kevésbé kötött volta; a diszkréció).[14] A Kormány olyan stratégiai jellegű (az ország vezetéséhez tartozó célok és eszközök meghatározására irányuló[15]), elsősorban politikai s diszkrecionális döntései tartoznak e kategóriába, amelyek közigazgatási bírói felülvizsgálat alóli mentességét éppen azok politikai tartalma és jogszabályi rendezésük ebből következő hiánya, illetve – az adott esetben konstatálható közigazgatási jogi vagy alkotmányjogi szabályozás – „hiányossága"[16] (hiányzó vagy diszkrecionális jogkört biztosító jogalapja) indokolja.[17] Mindebből következik az is, hogy az ilyen döntésekkel kapcsolatban a jog vagy jogos érdekek sérelme általában nem merül fel, mivel nem fejtenek ki joghatást, nem teremtenek védendő jogi helyzetet.[18] Ez utóbbival kapcsolatban Varga Zs. András a kormányzás és közigazgatás elhatárolása körében kiemeli, a két tevékenységet – a szereplők részben azonos voltára figyelemmel – csak a működés tartalma alapján lehet elválasztani, amelynek legfontosabb szempontja, hogy

szivároghat be a joggyakorlatba). A bírói jogértelmezésre jó példát adnak az alábbiakban tárgyalt konkrét döntések, amelyek vizsgálata ezért is indokolt. Fontos a két terület (gyakorlat és elmélet) kölcsönhatása is: mint arra Fazekas J. 2023a: 124 is rámutat, ha „nem kerül bele a kormányzati tevékenység fogalma a kódexbe, akkor az elmélet sincs feltétlenül rákényszerítve, hogy intenzíven foglalkozzon a kérdéssel".

14 Lásd Fazekas J. 2023a: 18, Fazekas J. 2021: 208 és 213–215, valamint Fazekas J. 2022: 9. Ebből fakad a kormányzati tevékenységek dogmatikai megközelítésének két fő iránya is: a politikai kérdések tana (*political questions doctrine;* részletesen lásd Fazekas J. 2023a: 18–49 és Fazekas J. 2023b) és az aktustani szempontú (elsődlegesen a diszkrécióra koncentráló) vizsgálat (részletesen lásd Fazekas J. 2023a: 49–57).

15 Vö. Barabás 2024a; Varga 2014: 546. A kormányzati tevékenységen tágabb értelemben az állami tevékenységet, szűkebb értelemben e tevékenység fő irányainak meghatározását érti.

16 Szemben a közigazgatás joghoz kötöttségének, törvényességének elvével, amelynek folytán „a közigazgatás nem cselekedhet jogszabályi felhatalmazás nélkül, és a jognak a cselekvés tartalmát is meg kell határoznia" (Fazekas J. 2023a: 52.). Látni kell ugyanakkor, hogy a közigazgatási tevékenység során is van lehetőség – még ha jóval szűkebb körben – diszkrecionális jogkörben való döntésre; ilyenkor „a jogi szabályozásból nem olvasható ki, hogy a közigazgatási szerv milyen döntést fog hozni, csak az, hogy valamilyen döntést hozni fog" (Fazekas J. 2023a: 51; vö. F. Rozsnyai 2023a: 120–127.). Önmagában tehát sem a diszkréció, sem a jogi szabályozás léte (vö. Fazekas J. 2023a: 139) nem lehet elhatárolási szempont a kormányzati és a közigazgatási tevékenység között, s e szempontnak az alábbiakban vizsgált konkrét esetben is jelentősége lesz. Alábbi vizsgálódásunk szempontjából is lényeges megállapítást tesz Patyi 2017: 171–172, amikor a diszkrécióval kapcsolatban rögzíti, hogy ilyen esetben az ügyfélnek nincs alanyi joga meghatározott tartalmú döntésre, azt azonban követelheti – akár a bíróságtól is –, hogy a közigazgatási szerv eljárjon, kérelmét bírálja el.

17 Barabás 2024b, továbbá Barabás 2025. E túlnyomórészt politikai döntéseket Fazekas Marianna szerint a bíróság a hatalmi ágak elválasztásának elvéből következően sem bírálhatja felül, „hiszen a bíróság nem veheti át a kormányzás felelősségét" (Fazekas 2018: 212 és Fazekas M. 2023a: 352). F. Rozsnyai Krisztina pedig arra mutat rá, hogy a Kp. alkalmazása során a közigazgatási bírói szerep sem merül ki a szubjektív jogvédelemben: a bíró „emellett védi a tárgyi rendet, a hatalmi ágak megosztásának rendjét" (F. Rozsnyai 2016b: 6), amely álláspontunk szerint – negatíve – a kormányzati tevékenységek esetében is érvényesül, a kizárt hatáskör révén.

18 S ekként aktustani besorolásuk is problematikus, Fazekas János szerint ezért célszerűbb az esetek többségében (kormányzati) aktusok helyett cselekményekről beszélni, „mert ebbe a joghatással nem bíró tényleges cselekmények is beletartoznak", továbbá a kormányzati cselekmények egyébként is „aktustani szempontból mind alanyi, mind tárgyi oldalról nehezen besorolhatók" (Fazekas J. 2023a: 49–50). Ezzel kapcsolatban ugyanakkor Barabás 2025 is rámutat: „A kormányzati cselekmény nem az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági cselekmény."

„az egyes tevékenységek az állam és az államszervezeten kívüli jogalanyok viszonyában absztrakt, avagy konkrét változást hoznak-e. A kormányzás keretében hozott absztrakt döntések […] az egyes jogalanyokat közvetlenül, ténylegesen nem érintik. A közigazgatás működése ezzel szemben mindig változást idéz elő a konkrét jogalanyok konkrét jogait és kötelezettségeit illetően."[19]

A kormányzati tevékenység így a fentiek tükrében – fogalmi jellemzőinél fogva – bírói felülvizsgálat tárgyát nem képezheti, elsősorban abból az okból, mivel a bíróság csak az elé vitt tevékenység jogszerűségét vizsgálhatja.[20] A közigazgatási és a kormányzati tevékenység elméleti és gyakorlati elhatárolásának jelentősége ezért – s Ereky István nyomán[21] – leginkább abban ragadható meg, hogy a közigazgatási tevékenység bírói felülvizsgálata lehetséges, míg a kormányzati tevékenység bírói felülvizsgálata kizárt; e körben Varga Zs. András kiemeli, hogy „a kormányzati tevékenységért […] politikai és alkotmányjogi felelősséget, míg a közigazgatási tevékenységért […] jogi felelősséget kell vállalni".[22] Ebből következik a normatív szabályozás megoldása, a Kp. 4. § (1) bekezdés *a)* pontja, amellyel kapcsolatban Fazekas János hangsúlyozza: „láthatóan kivételi szabály".[23] Fazekas Marianna a Kp. közigazgatási jogvitát a kormányzati tevékenységekkel kapcsolatban kizáró rendelkezése tekintetében hangsúlyozza,[24] a formális kizáró szabályt az teszi szükségessé, hogy a Kormány – mint a közigazgatás legfőbb szerve – a Kp. szervi hatálya alá tartozik [4. § (7) bekezdés 1. pont *a)* alpont],[25] s bár a kormányzati aktusok[26] jelentős része a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá tartozó kormányrendelet vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz (normatív kormányhatározat),[27] s így közigazgatási perben eleve nem vizsgálható felül, egy

[19] Varga 2014: 547.

[20] Amint ezt a Kp. 2. § (1) bekezdésében – a hatékony jogévdelem alapelvében – deklarálja; lásd Fazekas 2018: 213 is, és azonos megállapítást tesz az Alkotmánybíróság is az alábbiakban is hivatkozott 3200/2025. (VI. 23.) AB határozat Indokolásának [76] bekezdésében.

[21] Ereky 1939: 120–123 (idézi Fazekas J. 2023a: 17 és Fazekas 2022: 8). Ereky szerint, ha egy döntés hosszabb távú, politikai jelentőségű kérdésekről szól, akkor nem lehet megtámadni bíróság előtt, ha viszont a napi ügyek intézéséről, akkor igen.

[22] Varga 2014: 249.

[23] Fazekas J. 2023a: 122.

[24] Fazekas J. 2023a: 212. és Fazekas M. 2023a: 352.

[25] Vö. Varga 2014: 547, aki – mint fentebb láttuk – nagy hangsúllyal mutat rá, hogy a kormányzati és közigazgatási tevékenység kizárólag szervi alapon nem határolható el egymástól. Ekként a Kp. absztrakt módon meghatározott szervi hatálya is természetszerűleg kiterjed olyan szervekre, amelyek nemcsak közigazgatási tevékenységet, hanem adott esetben kormányzati tevékenységet is végeznek; a szervezeti azonosság ugyanakkor nem jelenti a különböző (kormányzati-közigazgatási) tevékenységek jogi természetének azonosságát is; vö. Varga 2014: 548. Fontos szempontra mutat rá ugyanakkor Fazekas J. 2023a: 123 is, aki hangsúlyozza, hogy kormányzati cselekményeket nem kizárólag a kormány végezhet, így a kivételi szabályra sem csak a Kormány egyes aktusai miatt van szükség.

[26] Lásd Fazekas M. 2023b: 88–89.

[27] Lásd Barabás 2024a is, aki a következő csoportok között tesz különbséget: kormányrendelet mint jogszabály (ami eleve kizárja a Kp. alkalmazását), törvény-előkészítő és törvénykezdeményező cselekmények, a közjogi szervezetszabályozó eszközökhöz tartozó normatív határozatok (amelyeknek csak alkotmánybírósági felülvizsgálatára kerülhet sor), valamint egyedi kormányhatározatok. Utóbbiak „közül – hacsak törvény kifejezetten nem írja elő a bírósági felülvizsgálat lehetőségét – csak egyedi mérlegelés alapján – a kormányaktus tartalmi

másik része: az egyedi kormányhatározatok bár nem normatív aktusok, de tartalmi elemzés alapján a kormányzati tevékenységbe illeszkedhetnek, aminél fogva az ilyen döntésekkel szemben – politikai tartalmukból és diszkrecionális jellegükből következően, a Kp. kizáró rendelkezésénél fogva – szintén nincs jogorvoslat.[28] Megjegyezzük, mindebből az következik, hogy a kormányzati tevékenységnek minősülő egyedi kormányhatározatok elméletileg szintén megfelel(het)nek a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmának – annak „alfajaként"[29] is felfoghatók –, máskülönben a kivételi szabály indokolatlan lenne. Ezt támasztja alá a Kp. 4. § (4) bekezdésében meghatározott kizárt esetek közös szabálya is, amely szerint közigazgatási jogvitának ezekkel kapcsolatban törvény eltérő rendelkezése hiányában nincs helye: főszabály szerint tehát kizárt a közigazgatási jogvita, törvény azonban mégis lehetővé teheti, amely utóbbi esetben a közigazgatási bírói út a Kp. 5. § (1) bekezdésén alapul, mivel ilyen esetben – a fentiek szerint – közigazgatási jogvitának van helye például az adott egyedi kormányhatározattal kapcsolatban is.[30] Így a szabályozás logikájából fakadóan az egyedi kormányhatározatnak (mint kormányzati tevékenységnek) is beilleszthetőnek kell lennie a közigazgatási tevékenység fogalmába, különben annak jogszerűsége tárgyában nem kerülhetne sor közigazgatási jogvitára; azt pedig, hogy egy cselekmény valóban a kormányzati tevékenység fogalma alá tartozik-e, a bíróságnak kell esetről esetre mérlegelnie.[31]

A kormányzati tevékenységet illetően a fentiek alapján a következő általános megállapítások tehetők:

a) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője annak politikai tartalma.
b) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője az azzal kapcsolatos diszkréció, a kormányzati cselekmények, döntések jogi kötöttségének teljes vagy nagy fokú hiánya.
c) A politikai tartalomból és diszkrecionális jellegből következik a jogi szabályozás hiánya, illetve – ha van is ilyen szabályozás – annak „hiányos" és vegyes (közigazgatási, alkotmányjogi) jellege.
d) A kormányzati tevékenységnek nincs közvetlen és tényleges joghatása, védendő helyzetet nem teremt, így az ebbe tartozó döntéseknél a jog vagy jogos érdekek sérelme általában nem merül fel.
e) A kormányzati cselekmény nem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szerinti, s annak hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági cselekmény, továbbá a kormányzati tevékenység jogszerűsége tárgyában – amennyiben

elemzését elvégezve – lehet megállapítani azok kormányzati vagy nem kormányzati jellegét. A jogi szabályozás nagyon ritkán – és nem is következetesen – lehetővé teszi a Kormány egyedi döntésének bírói felülvizsgálatát", így pl. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 16. § (1) bekezdése szerinti határozat esetében az Mötv. 16. § (2) bekezdése szerint. A későbbieket némileg anticipálva, utalunk Barabás (lásd uo.) következő megjegyzésére is: „Ugyanakkor egy olyan egyedi döntés, amellyel a Kormány – a Gst. 10. §-ában foglaltak szerint – hozzájárul vagy elutasítja az önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletet, már nem támadható meg bíróság előtt."

28 Fazekas M. 2023b: 89.

29 Vö. Rozsnyai 2019: 22.

30 Hangsúlyozandó, hogy ilyen esetben nem a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi jogvitára kerül sor, vö. Rozsnyai 2019: 21–22.

31 Fazekas J. 2023a: 123; vö. Barabás 2024b.

a bírói út lehetősége a Kp. alapján egyáltalán felmerül (pl. az egyedi kormányhatározatoknál) – főszabály szerint nincs helye közigazgatási jogvitának.

Az önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletekhez történő kormányzati hozzájárulás szabályozása (áttekintés)

Szintén a konkrét jogeset tárgyalását megelőzően tartjuk szükségesnek a jogvita hátterének megvilágítása céljából az alapul fekvő szabályozás vázlatos áttekintését. Az államadósságfék[32] teljesítését, egyúttal az önkormányzatok eladósodásának féken tartását célzó[33] kormányzati hozzájárulás alapja – az Alaptörvény N) cikkével összhangban – az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. E felhatalmazó rendelkezés alapján megalkotott törvény a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (Gst.), amely a 3. alcím („Az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok") alatt tárgyalja a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteivel kapcsolatos szabályokat. A Gst. legfontosabb általános, a tényállás idején hatályos és a jogesetben releváns rendelkezései értelmében:

> Az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. [Gst. 10. § (1) bekezdés.]
> Települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. […] [Gst. 10. § (2) bekezdés.]
> Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. [Gst. 10. § (5) bekezdés.]
> Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – a Kormány a következő feltételek együttes fennállása esetén járul hozzá:

[32] Lásd Alaptörvény 36. cikk (4)–(5) bekezdések és 37. cikk (2)–(3) bekezdések. Nagy–Hoffman 2023: 424 kiemelik, hogy a kormányzat ráhatásának alapja egyszerre az Alaptörvényben rögzített adósságfék, valamint az uniós konvergenciakritériumok teljesítése. Az adósságcél teljesítésének elsődlegessége *a contrario* is levezethető azokból az esetekből, amikor a Kormány hozzájárulása nem szükséges [Gst. 10. § (3) bekezdés]; vö. Nagy–Hoffman 2023: 425. Ez a szabályozás a Kormány aktív kontrolljának modelljét valósítja meg, amely a korábbi passzív kontrollhoz képest hatékonyabban előzheti meg az önkormányzatok újbóli eladósodását; lásd ehhez Kecső 2024.

[33] Vö. Nagy–Hoffman 2023: 416 és 423. A szerzők azt is kiemelik, hogy az ebbe a körbe tartozó – kölcsön és egyéb típusú – kötelezettségvállalások az önkormányzat magánjogi bevételei közé tartoznak, még abban az esetben is, ha az a Kormány hozzájárulásához kötött (Nagy–Hoffman 2023: 415).

a) az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,
b) az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított, és
c) teljesül a 10. § (2) és (5) bekezdése szerinti feltétel. [Gst. 10/B. § (1) bekezdés.]
A Kormány az (1)–(3) bekezdés szerinti hozzájárulást megtagadhatja, ha az ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, vagy ha az önkormányzat a fejlesztési célt adósságot keletkeztető ügylet megkötése nélkül is képes megvalósítani, vagy ha a fejlesztés megvalósításának ütemezése pénzügyileg nem kellően előkészített, megalapozott, a fejlesztés révén létrehozandó kapacitás jövőbeli működtetése nem kellően alátámasztott, és emiatt központi költségvetési többletkiadást vagy önkormányzati költségvetési többletkiadást generálhat. [Gst. 10/B. § (5) bekezdés.]

A hozzájáruláshoz kötött adósságot keletkeztető ügyletekhez szükséges kormányzati hozzájárulás eljárási szabályait az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletszabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (Gsr.) tartalmazza (az önkormányzatok tekintetében a 2–10. §), amely többek között meghatározza a hozzájárulás iránti kérelem előterjesztésének módját, határidejét, a kérelem tartalmát, valamint a Kormány döntéshozatalának határidejét és elutasító döntésének eseteit.

Mindezek rögzítését követően kívánunk áttérni a konkrét jogeset ismertetésére[34] és elemzésére.

„FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT VS. MAGYARORSZÁG KORMÁNYA". A JOGESET RÉSZLETES ELEMZÉSE

A tényállás

A felperes Fővárosi Önkormányzat[35] közgyűlése a 276/2023. (IV. 26.) Főv. Kgy. határozattal jóváhagyta a felperes fejlesztési célú hitelszerződésének megkötését, egyúttal rögzítette, hogy a szerződés hatálybalépésének feltétele a Gst. 10. § szerinti előzetes kormányzati hozzájárulás. Egyúttal a felperes közgyűlése a 277/2023. (IV. 26.) Főv. Kgy. határozattal felkérte a főpolgármestert, hogy intézkedjen a Kormány előzetes hozzájárulása iránti kérelem benyújtásáról. Az előzetes jóváhagyás iránti kérelmet 2023. május 4. napján nyújtották be,

[34] Elöljáróban szeretnénk rögzíteni, hogy az alábbiakban – terjedelmi okokból – a felek érvelését és a bíróságok döntéseit csak a releváns jogkérdések tekintetében mutatjuk be, így egyes, a vizsgálatunk tárgya szempontjából marginális hivatkozások ismertetésétől eltekintünk.

[35] Ugyan a *Bírósági Határozatok Gyűjteményé*ben közzétett anonimizált kúriai ítélet (BHGY azonosítója: K-KJ-2025-330) a felperes megnevezését nem tartalmazza, az Indokolás [1]–[4] bekezdéseiből is „könnyen kitalálható", hogy a felperes a Fővárosi Önkormányzat volt (vö. a felperesi közgyűlési határozat elnevezésével [276/2023. (IV. 26.) „Főv. Kgy." határozat], illetve az előzetes hozzájárulás beszerzésére felkért „főpolgármesterrel" stb.).

a szerződéskötésre 2023. november 30. napján került sor. Az alperes Kormány az önkormányzatok adósságot keletkeztető, valamint kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó ügyleteihez történő 2023. október–novemberi előzetes kormányzati hozzájárulásról szóló 1564/2023. (XII. 14.) Korm. határozat (Kormányhatározat) 1. melléklet 5. pontja értelmében a felperes fejlesztési célú hitelfelvételéhez nem járult hozzá. Az alperes hozzájárulásának hiányában a felperes által kötött hitelszerződés 2023. december 14. napján hatálybalépés nélkül megszűnt.

Az elsőfokú eljárás

A felek érvelése és az elsőfokú bíróság döntése

A felperes a Kormányhatározatot bíróság előtt, közigazgatási perben megtámadta.[36] Érvelése szerint az Ákr. 9–10. §-ai alapján ügyfélnek, míg az alperes hatóságnak minősült; a 7. § alapján az eljárás – és az ennek eredményeként meghozott Kormányhatározat mint vitatott közigazgatási tevékenység – az Ákr. hatálya alá tartozik; továbbá a Kormányhatározat – mint közigazgatási szerv által végzett, a közigazgatási jog által szabályozott és a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló tevékenység – jogszerűsége a Kp. 2. § (1) bekezdése, 4. § (1) bekezdése és (3) bekezdés *a)* pontja értelmében közigazgatási jogvita tárgya lehet, amelynek elbírálására a bíróság – közigazgatási peres – hatásköre kiterjed. Álláspontja szerint a Kormányhatározat nem minősül a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenységnek: jóllehet az alperes döntése az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulásról széles körű mérlegelési lehetőségen alapul, azonban nem teljesen diszkrecionális jellegű, annak törvényben – a Gst. 10. § (2) és (5) bekezdéseiben, illetve 10/B. § (1) és (5) bekezdéseiben – meghatározott szempontjai vannak, és az annak alapjául szolgáló eljárást is részletesen szabályozza a Gsr.

Az alperes védiratában egyrészt a Kp. 48. § (1) bekezdés *h)* pontja alapján a keresetlevél visszautasítását kérte, másrészt érdemi védekezésként a bíróság hatáskörének hiányára hivatkozott, mivel álláspontja szerint a Kormányhatározattal hozott döntés mint a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység nem tartozik a Kp. hatálya alá, illetve az 5. § (2) bekezdése sem alkalmazható az ügyben, mivel a peres felek közötti közjogi jogvita elbírálását törvény nem utalja a közigazgatási bíróság hatáskörébe. A Kormányhatározat jogszerűségével kapcsolatban a közigazgatási bíróság az Alkotmánybíróság hatáskörét nem vonhatja el.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.579/2024/4. számú végzésével a keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján visszautasította. Rögzítette, hogy az alperes perképességének vizsgálatát megelőzi saját hatáskörének a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglaltak szerinti vizsgálata,

[36] Jóllehet már a petitum sem egy „klasszikus" aktusfelülvizsgálati pert helyezett kilátásba: a felperes elsődlegesen a Kp. 38. § (1) bekezdés *f)* pontja alapján az alperes közigazgatási tevékenységével – Kormányhatározatának meghozatalával – előidézett, az Alaptörvény és az Ákr. megjelölt rendelkezéseibe ütköző jogsértés tényének megállapítását, másodlagosan a Kp. 38. § (1) bekezdés *f)* pontja alapján az alperes jogsértő, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe és XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütköző gyakorlatának megállapítását kérte.

mivel utóbbi hiányában az előző kérdésben sem foglalhat állást. Rámutatott, hogy a keresettel támadott döntést meghozó alperes az Alaptörvény 15. cikke értelmében a közigazgatás legfőbb szerve, amelynek alapvető rendeltetése a kormányzati tevékenység végzése; ugyanakkor a konkrét ügy tárgyát képező hozzájárulás szabályait az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése alapján a Gst. 10. § és 10/B–10/C. §-ai határozzák meg. A Gst. az alperes eljárására vonatkozóan szabályozást nem tartalmaz, az Ákr. szabályaira sem utal vissza, a hozzájárulás megadását tehát nem a közigazgatási jog szabályozza, az a költségvetés, a közteherviselés alapvető alkotmányjogi szabályai közé tartozik, így a támadott Kormányhatározat nem lehet közigazgatási jogvita tárgya. A Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjában, valamint ezzel kapcsolatban a (főként régebbi) bírói gyakorlatra és kommentárokban megjelenő jogirodalmi álláspontokra tekintettel tartalmilag megvizsgálva a támadott alperesi cselekményt, annak kormányzati tevékenység jellege mellett foglalt állást. Hangsúlyozta, hogy a perbeli hozzájárulás megadásának feltételeit és eljárási szabályait a Gst. és a Gsr. határozzák meg; annak során az alperest széles körű mérlegelési, diszkrecionális döntési jogkör illeti meg azzal, hogy döntése indokait nem köteles rögzíteni, így azok egy esetleges bírósági eljárásban sem vizsgálhatók; ha a Kormányhatározat jogszerűsége vizsgálható lenne, az a vonatkozó jogszabályok vizsgálatát jelentené. Az alperes az ügylethez való hozzájárulásról a költségvetési egyensúly megtartása érdekében nem közhatalmat gyakorlóként, hanem kormányzati szereplőként eljárva gazdaságpolitikai döntést hoz. Mindezekre és az alkalmazandó jog alkotmányjogi jellegére tekintettel a támadott Kormányhatározat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kizáró szabály alá esik, amely a közigazgatási per lefolytatásának Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti akadályát képezi.

Az érvelések kritikája

Az elsőfokú eljárásra tekintve kiemelendő, hogy a felek és a bíróság számára is „első pillanattól kezdve" egyértelmű volt a Kormányhatározat és az annak tárgyában indult eljárás különleges volta. Ennek megfelelően a felperesi érvelés homlokterében annak megalapozása állt, hogy a Kormányhatározat *miért nem* kormányzati tevékenység, *egyúttal miért* a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenység. A felperes ezért hangsúlyozta a Kormányhatározat tartalmára és meghozatalának eljárására vonatkozó jogi szabályozást (Gst., Gsr.) és a döntéshozatal tisztán diszkrecionális voltát kizáró, a döntéshozatal során figyelembe veendő szempontrendszert. Már e helyütt rá kell mutatni azonban egy, az érvelésben tetten érhető alapvető ellentmondásra, illetve következetlenségre: mint a fentiekben is láttuk, s amint az a szabályozás logikájából is következik [a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja kivételi szabály], a kormányzati tevékenységnek minősülő cselekmény is lehet közigazgatási tevékenység, sőt, akár kifejezetten annak „alfajaként" is felfogható[37] – hiszen ha nem lenne az, akkor nem is lenne szükség a kivételi szabályra. Következésképpen a közigazgatási tevékenység–kormányzati tevékenység nem egy ellentétpár, hanem tágabb-szűkebb halmazként, illetve a több-kevesebb relációval jellemezhető fogalompár: a kormányzati tevékenység olyan

[37] Vö. Rozsnyai 2019: 22.

közigazgatási tevékenység,[38] amelynek tárgyában – főszabály szerint – nincs helye közigazgatási jogvitának. Ebből viszont az következik, hogy a közigazgatási tevékenység normatív fogalmi elemeinek [Kp. 4. § (1) bekezdés] a vitatott cselekményre vetítésével még nem lesz eldönthető annak kormányzati tevékenység jellege, így a felperes erre irányuló érvelése is – önmagában – meddő kísérlet a kormányhatározat minősítésével kapcsolatban. A döntésre vonatkozó, a Gst. és a Gsr. szerinti jogi szabályozással és a döntés jogi kötöttségével (széles körű mérlegelési, de nem teljesen diszkrecionális jogkör) kapcsolatos érvelés viszont már annál inkább értékelhető ennek kapcsán.

Az alperesi érvelés több szempontból is hibásnak tekinthető. A Kp. 48. § (1) bekezdés *h)* pontjának alkalmazása egyik fél tekintetében sem merült fel; a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi jogvita[39] a konkrét esetben szintén nem volt alkalmazható; továbbá az egyedi kormányhatározattal kapcsolatos, konkuráló alkotmánybírósági hatáskör szintén nem merült fel.[40]

Az elsőfokú bíróság érvelése kettős talapzaton áll: úgy tűnik, hogy részben a felperesi gondolatmenetet folytatva, elsőként a – fentebb általunk kritizált – közigazgatási tevékenység–kormányzati tevékenység ellentétpárra koncentrálva azt kívánta rögzíteni, hogy a Kormányhatározat miért nem közigazgatási tevékenység és ebből következően miért kormányzati tevékenység, holott ebben a relációban a helyes megkülönböztetés álláspontunk szerint nem végezhető el, ez az érvelése így némileg elnagyoltnak, részben „elvarratlannak" is értékelhető. Sokkal inkább tekinthető adekvátnak az elsőfokú bíróság által alkalmazott második megközelítés, amely már kifejezetten a kormányzati tevékenység elméleti jellemzőin keresztül közelítette meg a Kormányhatározatot, annak gazdaságpolitikai voltát, a szabályozás alkotmányjogi jellegét és a döntéshozatal széles körű, diszkrecionális mivoltát hangsúlyozva. Igaz ugyanakkor, hogy a kormányzati hozzájárulás megadásának feltételeit és eljárási szabályait rögzítő Gst. és Gsr. szabályozását részleteiben nem vizsgálta, rámutatott azonban, hogy döntésében a Kormány nem köteles annak indokait rögzíteni, így azok bírói felülbírálat tárgyát sem képezhetik.

Összességében tehát a kormányzati tevékenység lényegi jellemzőinek vizsgálata – a felek által hivatkozott mértékben – már az elsőfokú eljárás során megjelent, azonban meg is maradt a felszínen, a mélyebb összefüggések feltárása nélkül.

---

[38] Legalábbis a Kp. 4. § kontextusában, hiszen, mint azt szintén láthattuk, a kormányzati tevékenység olyan cselekményeket is felölel, amelyek tárgyában fel sem merül azok bírói felülvizsgálatának lehetősége (így pl. a Kormányrendeletek, normatív Kormányhatározatok stb. körében). A fenti állítás ezért úgy is megfogalmazható, hogy amennyiben egy kormányzati tevékenység egyúttal – a Kp. 4. § (1) bekezdésének megfelelően – közigazgatási tevékenység is, akkor olyan közigazgatási tevékenység, amelynek tárgyában főszabály szerint nincs helye közigazgatási jogvitának.

[39] Ennek a kormányzati cselekményektől történő szigorú elhatárolására hívja fel nagy hangsúllyal a figyelmet Rozsnyai 2019: 22.

[40] Ti. ha a rendes bíróság hatásköre megállapítható, úgy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (1) bekezdés *b)* pontja és (2) bekezdés *b)* pontja szerinti feltétel híján, ha pedig nem állapítható meg, úgy az ügy rendes bíróság által történő érdemi elintézése hiányában. Vö. a 3200/2025. (VI. 23.) AB határozat Indokolásának [76] bekezdésében foglaltakkal is.

A másodfokú eljárás

A felek érvelése és a másodfokú bíróság döntése

A felperes fellebbezésében az elsőfokú végzés hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint a Kormányhatározat több okból sem minősül kormányzati cselekménynek: azt nemcsak alkotmányjogi, hanem (sarkalatosnak nem minősülő) közigazgatási jogi normák (például a Gst. és a Gsr. anyagi és eljárásjogi szabályai) is szabályozzák, függetlenül attól, hogy e normák szabályozási célja az Alaptörvényből fakad; míg a kormányzati tevékenység jellemzően jogilag kötetlen, politikai döntéseket foglal magában, addig a perbeli hozzájárulásról a közigazgatás legfőbb szerveként eljáró alperes nem diszkrecionális, hanem a törvény által kötött, a Gst.-ben rögzített egzakt feltételek fennállását is vizsgálva, a Gst. által meghatározott szempontok szerinti mérlegelési jogkörben dönt; a helyi önkormányzatok Alaptörvényben biztosított relatív autonómiája és önálló gazdálkodása olyan védendő jogi helyzetet képeznek, amellyel szemben a támadott döntés nem tekinthető – védendő jogi helyzetet nem teremtő – kormányzati tevékenységnek. Kifejtette, ha a Kormányhatározat nem lehet közigazgatási jogvita tárgya, alaptörvény-ellenesen kiüresedik a bírósághoz fordulásának joga a támadott döntéssel szembeni jogorvoslati jog biztosításának hiányában; e körben nem helytálló az elsőfokú végzés azon indoka, amely szerint a támadott döntés indokolásának hiányában a bírósági felülvizsgálat során a vonatkozó jogszabály értelmezése és vizsgálata volna szükséges, mivel ez a jogalkalmazási tevékenységből szükségszerűen következik. A jogirodalmat[41] ismertetve rámutatott, hogy az alperes egyedi határozata, ha annak tartalma nem kormányzati tevékenység, lehet közigazgatási jogvita tárgya. E tekintetben hivatkozott a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemeire: a tevékenységet közigazgatási szerv végzi (ennek az alperes megfelel), azt a közigazgatási jog szabályozza (ebbe az alapul fekvő jogszabályok besorolhatók), továbbá – az elsőfokú bíróság által sem vitatottan – az érintett jogalany helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi. Mindezek alapján a Kormányhatározat egyedi döntésnek minősül, amely közigazgatási bírósági eljárás tárgya lehet. Hangsúlyozta, hogy az alapul fekvő jogvita nem a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi, hanem közigazgatási jogvita; törvény ugyan nem biztosítja a döntéssel szemben a bírói utat, ez azonban csak a Kp. 5. § (2) bekezdése esetén lenne kizáró ok. Vitatta az elsőfokú végzés indokolásának megalapozottságát is.[42]

Az alperes észrevételében az elsőfokú végzés helybenhagyását kérte. Álláspontja szerint a felperes nem jelölt meg olyan törvényi rendelkezést, amely feljogosítaná a Kormányhatározattal

[41] A felperes által hivatkozott szakirodalom: Fazekas 2018; Rozsnyai 2019; Kovács 2021; Fazekas J. 2023a; Barabás–Kovács–Rozsnyai 2024 (a hivatkozás a szóban forgó mű 2023-as – a vonatkozó részek tekintetében változatlan – kiadására történt).

[42] Ezzel kapcsolatban előadott érvelésére csak rövidebben kívánunk utalni: a felperes sérelmezte, hogy a Kormányhatározat kormányzati tevékenységként történő értelmezését az elsőfokú bíróság a Kp. Kommentár és az Alaptörvényhez fűzött Kommentár megállapítására alapította; továbbá nem értett egyet az elsőfokú végzésben hivatkozott, a Kp. hatálybalépése előtt hozott eseti döntések figyelembevételével.

szemben közigazgatási jogvita kezdeményezésére; a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a közjogi szervezetszabályozó eszköznek (normatív határozatnak) minősülő Kormányhatározattal szemben kizárólag alkotmánybírósági felülvizsgálatra kerülhet sor az Abtv. 37. § (2) bekezdése, illetve a felperes alkotmányjogi panasza alapján, amely megfelelően biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. Hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzatokat megillető autonómia törvény keretei között áll fenn. A gazdaságpolitika, az adósságszolgálat és a költségvetési egyensúly megőrzése kormányzati feladat, ezért a bíróságoknak nincs sem alkotmányos, sem jogszabályi alapja az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletei kormányzati jóváhagyásának felülvizsgálatára.

A Fővárosi Ítélőtábla 4.Kpkf.750.593/2024/2. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. Az ügy érdemére[43] – vagyis a Kormányhatározat mikénti minősítésére – vonatkozó indokolása keretében elsőként áttekintette a kormányzati tevékenység és a közigazgatási tevékenység normatív és tudományos[44] megközelítéseit, amiből arra a fentiekben már vázolt következtetésre jutott, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység fogalmába azok a 4. § (1) bekezdése értelmében vett közigazgatási tevékenységek tartoznak, amelyek közigazgatási jogvita tárgyát – bár esetükben a 4. § (1) bekezdése szerinti feltételek teljesülnek – mégsem képezhetik.[45] Ekként, ha egy közigazgatási aktussal kapcsolatban – annak kormányzati jellegére tekintettel – kérdésessé válik, hogy közigazgatási jogvita tárgyát képezheti-e, abban az esetben elsősorban nem azt szükséges vizsgálni, hogy az aktus egyébként közigazgatási tevékenységnek minősül-e, mert ezzel még nem zárható ki annak kormányzati tevékenységbe tartozása; ezért korrigálta az elsőfokú végzés ezzel kapcsolatos, s a fentiekben általunk is kritizált (a Kormányhatározat közigazgatási tevékenység voltát elvető, ugyanakkor kormányzati tevékenység voltát hangsúlyozó) álláspontját. A másodfokú bíróság szerint ilyenkor az képezheti (tartalmi) vizsgálat tárgyát, hogy az aktus kormányzati tevékenységnek minősül-e, vagy sem: ha igen, akkor a kivételi szabály alá esik, ha azonban nem, akkor mint közigazgatási tevékenység tárgyában közigazgatási jogvitának helye van.[46] A továbbiakban az elsőfokú bíróság döntésének jogszerűségét ebből a szempontból vizsgálta, s a szakirodalom

[43] A másodfokú bíróság több, az ügy érdeméhez csak érintőlegesen kapcsolódó, azonban a fellebbezésben érintett kérdést is vizsgált, amelyeket csak vázlatosan kívánunk ismertetni. Rögzítette, hogy jogirodalmi álláspontok hivatkozása – a jogszabályok értelmezése és alkalmazása mellett – az elsőfokú végzés indokolását nem teszi megalapozatlanná. A kormányzati tevékenységgel szemben azért nincs helye jogorvoslatnak, mert a Kp. e tevékenységet kiveszi a tárgyi hatálya alól, ezért a Kormányhatározattal kapcsolatban a Kp. 4. § (1) bekezdésének a közigazgatási tevékenység jogági fogalmi eleme („közigazgatási jog által szabályozott"), illetve ennek hiánya a hatáskör szempontjából irreleváns; továbbá a jogorvoslat lehetőségének hiánya – figyelemmel a 3323/2022. (VII. 21.) AB határozatban foglaltakra is – önmagában nem jelent alaptörvény-ellenességet. Szintén nem merült fel alkotmányossági aggály a helyi önkormányzat védendő jogi helyzetével (autonómiájával) kapcsolatban.

[44] A másodfokú végzés által hivatkozott szakirodalom: Fazekas J. 2023a (különösen 122–123 és 132–134) és Barabás–Kovács–Rozsnyai 2024 (a hivatkozás a szóban forgó mű 2023-as – a vonatkozó részek tekintetében változatlan – kiadására történt).

[45] Tekintettel arra, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja a 4. § (1) bekezdéséhez képest értelmezhető kivételi szabály.

[46] Ha pedig közigazgatási tevékenységnek sem minősül, úgy kormányzati jellege – a Kp. fogalmi rendszerében – eleve fel sem merülhet (bár elméleti-tudományos szempontból természetesen minősíthető kormányzati tevékenységnek).

alapján a kormányzati tevékenység fentiekben már hivatkozott két alapvető jellemvonására fókuszált: a diszkrecionális döntési jogkörre és a politikai tartalomra. Rögzítette, hogy az alperes döntési kompetenciája az önkormányzati adósságot keletkeztető ügylettel kapcsolatban az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésén, a Gst. 10. § és 10/B. § egyes rendelkezésein és a Gsr. szabályain alapul, amelyek egyrészt pusztán jogalkalmazói tevékenységet követelnek meg az alperestől, másrészt viszont a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontja és – a hozzájárulás megtagadásának lehetőségét kiszélesítő – (5) bekezdése nem pusztán széles körű mérlegelési jogot biztosítanak az alperes számára, hanem a döntéshozatal során kifejezetten költségvetési és gazdaságpolitikai szempontok figyelembevételét teszik lehetővé, illetve kötelezővé, összefüggésben az alperes költségvetési felelősségével is.[47] Összességében tehát az alperes döntése politikai diszkréciót valósít meg: az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez való hozzájárulás politikai döntési kompetenciába tartozó kérdés, amelynek a tárgyában hozott Kormányhatározatot annak kormányzati tevékenység jellege folytán nem lehet a Kp. általános szabályai szerint törvényességi kontroll alá vetni.

Az érvelések kritikája

A felperes érdemi fellebbezési érvelését a korábbi bizonytalanságot „tisztázó" elsőfokú döntés alapján teljes egészében a Kormányhatározat minősítésével kapcsolatban terjesztette elő. Ugyan továbbra is hangsúlyosan jelent meg benne a kormányzati tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységként történő bemutatására való – a fentiekben általunk kritizált, illetve alapvetően célszerűtlennek tekintetett – törekvés, az argumentáció annyiban mégis más árnyalatokat vett fel, hogy a két fogalom összevetésén, nem utolsósorban pedig jogirodalmi álláspontok bemutatásán, valamint egyéb, elsősorban alkotmányossági szempontok bevonásán alapult. Ennek eredményeként a kormányzati tevékenység több elméleti–tudományos fogalmi elemét is kiemelték benne: az alapul fekvő szabályozás (alkotmányjogi, illetve közigazgatási jogi) jellege, a döntés (túlnyomórészt politikai-diszkrecionális vagy jogalkalmazói és egzakt, jogszabályok által kötött) minősítése és az általa érintett védendő jogi helyzet. Mindennek a jelentőségét az adja, hogy e szempontok bevonása az érvelésbe lehetővé, egyúttal szükségessé is tette a másodfokú bíróság állásfoglalását ezen, korábban kevésbé vizsgált, s elsősorban csak tudományos módszerekkel és a jogirodalomban megközelített kérdésekben.

Az ügy tárgyára vonatkozó téves álláspont fedezhető fel az alperes másodfokú érvelésében is. Így az egyedi kormányhatározat – mint láttuk, s amint arra a másodfokú bíróság is nagy hangsúllyal rámutatott – nem a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz, normatív határozat, mivel abban a Kormány nem szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozza; ekként viszont az Alkotmánybíróság

[47] Vö. Alaptörvény N) cikk (2) bekezdés és 37. cikk (1) bekezdés; továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 3. § (1) bekezdése értelmében az államháztartás részét képezi az önkormányzati alrendszer is.

hatáskörével és a bírósághoz fordulás jogának ilyen módon történő biztosításával kapcsolatos álláspontját sem lehetett figyelembe venni. További érvei azonban már a Kormányhatározat kormányzati tevékenységként történő minősítésével álltak összefüggésben, amelyből következően hangsúlyozta – a korábbiakkal némileg ellentmondásba kerülve – a bírósági felülvizsgálat kizártságát, mind erre vonatkozó alkotmányos, mind jogszabályi alapok hiányában.

A másodfokú bíróság átfogóan, már-már tudományos igényességgel vizsgálta az ügy érdemi kérdését, a kormányzati-közigazgatási tevékenység elhatárolásának problematikáját, ezért érdemesnek tűnik megállapításait részletesebb elemzés tárgyává tenni. A másodfokú bíróság azon megállapításából, amely szerint a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja a Kp. 4. § (1) bekezdéséhez képest értelmezhető kivételi szabály, az a következtetés vonható le, hogy mind a kormányzati tevékenységek, mind a közigazgatási tevékenységek körében két „alkategória" állapítható meg: egyrészt vannak olyan kormányzati aktusok, amelyek „értelemszerűen nem tartoznak a Kp. hatálya alá" (normatív aktusok), és olyan kormányzati aktusok, amelyek „elvileg a Kp. hatálya alá tartozhatnak" (egyedi aktusok); másrészt a közigazgatási tevékenység körében azok az aktusok, amelyek közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik [Kp. 4. § (1) bekezdés], és azok [mint például a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység], amelyekkel kapcsolatban nincs helye közigazgatási jogvitának. A Kp. fogalmi rendszerében, „kontextusában" a „kormányzati tevékenység" értelemszerűen csak azokat a kormányzati aktusokat jelölheti, amelyek egyébként a Kp. hatálya alá tartozhatnak, különben a 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kivételi szabálynak nem lenne értelme.[48] Így tehát a közigazgatási tevékenység különböző „alkategóriáiban" közös jellemző, hogy mindkettőbe a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemeknek (közigazgatási szerv cselekménye vagy cselekményének elmulasztása; [főszabály szerint] közigazgatási jog általi szabályozottság; az érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányultság vagy annak eredménye) megfelelő közigazgatási tevékenységek tartoznak. Ebből levonható egy, a vizsgált jogeset szempontjából vett további lényeges következtetés is: a közigazgatási jogvita (a közigazgatási bírói út) nem lehet kizárt egy, a Kp. fogalmai szerinti kormányzati tevékenység (aktus, cselekmény) tárgyában *egyszerre* azon az alapon, hogy az nem minősül közigazgatási tevékenységnek, és azon az alapon is, hogy az kormányzati tevékenységnek minősül. Egy kormányzati tevékenység esetén ugyanis szintén közigazgatási tevékenységről van szó – legalábbis a Kp. kontextusában –, mindössze olyanról, amelynek tárgyában a Kp. kivételi szabálya folytán nincs helye közigazgatási jogvitának. Másként – halmazelméleti terminológiával – megfogalmazva: a Kp. hatálya alá tartozó kormányzati tevékenység (például egy egyedi kormányhatározat) a szabályozás logikájából következően valódi részhalmaza a közigazgatási tevékenységek halmazának. Ezért, ha meg akarjuk állapítani, hogy egy konkrét cselekmény melyik halmazba tartozik, nem lehet helyes módszer annak vizsgálata, hogy a cselekmény miért minősül közigazgatási tevékenységnek, s hogyan valósulnak meg annak fogalmi elemei, ezek ugyanis a kivételi szabály alá eső

[48] Vö. Fazekas 2018: 212. Ekként a kormányzati tevékenység normatív (Kp. által alkalmazott) fogalma szűken értelmezendő, s abba nem értendők bele azok a kormányzati cselekmények, amelyek „értelemszerűen nem tartoznak a Kp. hatálya alá", s amelyek egyébként a kormányzati tevékenység elméleti-tudományos fogalmának természetszerűleg részét képezik.

kormányzati tevékenység esetén is szükségszerűen fennállnak (különben – mint láttuk – értelmetlen lenne az általános rendelkezés alóli kivételi szabályt alkotni). A helyes – s általunk is követendőnek tartott – módszer a kérdéses cselekmény tartalmi jellemzőinek vizsgálata, arra vonatkozóan, hogy az kormányzati tevékenység-e vagy sem.

Ennek keretében tért ki a másodfokú döntés a kormányzati tevékenység tartalmi jellemzőire, vagyis a diszkrecionális döntési jogkörre[49] és a cselekmény politikai tartalmára. Megállapításainak részletes vizsgálatából ezekre vonatkozóan is hasznos következtetések vonhatók le. A – diszkrecionális vagy mérlegelési – döntési jogkör minősítésével kapcsolatos problémát a másodfokú végzés alapján a döntés alapját képező jogi szabályozás képezi, amely, illetve amelynek hiánya vagy hiányossága – mint láttuk – szintén a kormányzati tevékenységek egy általános jellemzője; minél részletesebb ugyanis a döntéshozatal jogi szabályozása (illetve jogi kötöttsége), annál kevésbé lehet diszkrécióról beszélni. Fontos ugyanakkor, amint arra a másodfokú végzés is rámutatott, hogy a döntési jogkör még arra vonatkozó jogi szabályozás mellett is lehet diszkrecionális, sőt, diszkrecionális jogkörben hozott döntésnek is csak akkor lehet helye, amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak. Önmagában tehát az, hogy a döntéshozatal során a döntéshozónak egy feltételrendszert meg kell vizsgálnia, még nem határolja el a két döntési formát. Ezzel szemben a(z akár széles körű) mérlegelési jogkörben hozott döntés jellemzője, hogy a mérlegelés jogszerűsége meghatározott szempontok alapján a bíróság által is vizsgálható: ugyan a bíróság nem végezhet felülmérlegelést, de a mérlegelés jogszerűségét meg tudja ítélni.[50] Egyrészt tehát közös vonás, hogy a döntéshozatal egyes feltételei meghatározottak lehetnek mind diszkrecionális, mind mérlegelési jogkörben hozott döntés esetén. Másrészt viszont lényeges különbség, hogy a mérlegelési jogkörben hozott döntés felülvizsgálható annak szempontjai és okszerűsége alapján [Kp. 85. § (5) bekezdés], míg ugyanez a diszkrecionális döntéssel szemben nem lehetséges; ebből következik továbbá az is, hogy míg a mérlegelési jogkörben hozott döntés indokait – a döntés okszerűségének felülbírálhatósága miatt – meg kell adni, addig diszkrecionális döntés esetén a döntés indokai – éppen a diszkréció folytán – irrelevánsak, mert nem is vizsgálhatók felül, amint a döntés okszerűsége sem. Diszkréció esetén ezért egy esetleges feltételrendszer meghatározása más célt szolgál, mint a mérlegelési jogkör esetében: míg a mérlegelési jogkörben hozott döntésnek meg kell felelnie az alapjául szolgáló feltételeknek (így magát a döntést is determinálják, illetve orientálják

[49] A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a kormányzati tevékenységgel kapcsolatban a szakirodalom (pl. Fazekas J. 2023a: 123, Barabás–Kovács–Rozsnyai 2024 Kp. 4. §-hoz fűzött magyarázata [a hivatkozás a szóban forgó mű 2023-as – a vonatkozó részek tekintetében változatlan – kiadására történt]) és a bírói gyakorlat (Kvk. III.38.043/2019/2.) is egyöntetűen utal annak tipikus jellemzőjeként a (politikai) diszkrécióra. A – Kúria által is hivatkozott – Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntés [18] bekezdése szerint „a kormányzati tevékenység körébe tartozó közigazgatási cselekmények […] – fő szabály szerint – szabad belátáson alapulnak, diszkrecionális és döntően politikai döntések, melyek törvényességi kontroll tárgyai […] a Kp. általános szabályai […] alapján nem lehetnek".

[50] Ez következik a Kp. 85. § (5) bekezdéséből is, amely szerint mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatók-e. Vö. Patyi 2017: 168–175, s különösen 173–174; Kovács 2023: 408; F. Rozsnyai 2023a: 124.

a mérlegelési szempontok, mivel a feltételek teljesülése vagy hiánya alapján – okszerűen – csak meghatározott döntés hozható), addig a diszkrecionális jogkörrel felruházott döntéshozót a feltételek csupán annyiban kötik, hogy bizonyos döntésének meghozatalakor azok fennállására tekintettel kell lennie – azok hiányában nem illeti meg a diszkréció –, de a feltételek fennállásakor is szabad belátása szerint dönthet (a feltételek teljesülése a döntést nem determinálja).

Mindezt a konkrét ügyre vetítve, a másodfokú bíróság a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontjában és (5) bekezdésében meghatározott szempontokról való döntést illetően akként foglalt állást, hogy az nem mérlegelési jogkört, hanem (politikai) diszkréciót jelent. S valóban: annak eldöntése, hogy az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke *teljesítését nem veszélyezteti* [Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pont], illetve hogy az ügylet, valamint a fejlesztés *nem felel meg a gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás alapelvének,* vagy hogy a fejlesztés révén létrehozandó kapacitás jövőbeli működtetése nem kellően alátámasztott és emiatt *központi költségvetési többletkiadást* vagy önkormányzati költségvetési többletkiadást *generálhat* [Gst. 10/B. § (5) bekezdés], olyan politikai (elsősorban gazdaságpolitikai) döntési kompetenciába tartozó kérdés, amelyet nem lehet a Kp. általános szabályai szerint törvényességi kontroll alá vetni.[51] Kérdés ugyanakkor, hogy a fentiek tükrében miként értelmezhetők a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjai szerinti rendelkezések. A másodfokú bíróság álláspontja szerint e rendelkezésekkel a törvényalkotó a Kormány diszkrecionális döntési jogát csupán annyiban korlátozta, hogy a feltételeket nem teljesítő önkormányzat számára – diszkrecionális döntésében – nem adhatja meg hozzájárulását az adósságot keletkeztető ügylethez, önmagában azonban a feltételek teljesítése még nem keletkeztet alanyi jogot az önkormányzat számára a hozzájárulás megadására,[52] ez ugyanis a Kormány diszkréciójába tartozik, és ezért nem tekinthető az alperesi döntés teljes egészében (mérlegelési jogkörbe tartozó) jogalkalmazó tevékenységnek. A másodfokú bíróság álláspontját a szakirodalom is alátámasztja: az Mötv. Kommentár hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése „az önkormányzati kölcsönfelvétel vagy más kötelezettségvállalás feltétel nélküli tiltására nem ad felhatalmazást",[53] következésképpen a Kormány hozzájárulásának is vannak bizonyos feltételei és korlátai: a Gst. anyagi jogi szabályain keresztül az Országgyűlés korlátozta a Kormány döntési szabadságát, s ezzel a hozzájárulást – bizonyos szintű jogi kötöttség meghatározásával – a jogalkalmazói aktusokhoz közelítette. Lényeges kérdés azonban ezek felülbírálhatósága: ha a Kormány döntésével szemben nincs jogorvoslat, akkor az mégsem tekinthető jogalkalmazói aktusnak; márpedig a fentiekben láttuk, hogy a hozzájárulás megadásának vannak olyan politikai aspektusai, amelyek bírói felülbírálat során nem vizsgálhatók, mivel túlmutatnak a jogi szabályozás keretein. Összességében tehát a Kormány döntése – egyes részletszabályok és korlátok meghatározása ellenére – mégsem

[51] Vö. Kecső 2024.

[52] Mindez az önkormányzati autonómia – érintőlegesen a fenti ügyben is vizsgált – kereteire nézve is hasznos támpontokat adhat (vö. még a Kúria vonatkozó megállapításaival is).

[53] Nagy–Hoffman 2023: 418. Hasonlóképpen Kecső 2024 is utal a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9. cikk 8. pontjára, amely alapján „a felhalmozási célú hitelfelvételi jogtól nem lehet megfosztani az önkormányzatokat".

vált klasszikus jogalkalmazói cselekménnyé: a Kormányhatározat továbbra is (gazdaság)politikai jellegű, diszkrecionális aktus, és mint ilyen, a kormányzati tevékenység részét képezi.[54]

A felülvizsgálati eljárás

A felek érvelése és a felülvizsgálati bíróság döntése

A felperes felülvizsgálati kérelmében a másodfokú végzésnek az elsőfokú végzésre is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Korábbi argumentációját mintegy szintetizálva kifejtette, azáltal, hogy a támadott végzések az álláspontja szerint közigazgatási cselekménynek minősülő Kormányhatározatot kormányzati tevékenységnek tekintették, sérült az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való joga.[55] Ennek megfelelően a Kormányhatározattal kapcsolatban annak egyidejű bemutatására törekedett, hogy miként teljesülnek a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemei, s egyúttal miért nem tekinthető kormányzati tevékenységnek, vitatva ezzel a másodfokú végzés azon megállapítását, amely szerint a kormányzati tevékenység a Kp. fogalmi rendszerében a közigazgatási tevékenység egy alkategóriája. Álláspontja szerint ugyanis az általános közigazgatási tevékenység fogalma alá tartozás alátámasztása és a különös kormányzati tevékenység fogalma alá tartozás cáfolata együttesen támasztják alá, hogy a vitatott cselekmény a Kp. hatálya alá tartozik.

A Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemek megvalósulását illetően előadta: nem vitatott, hogy a Kormányhatározatot közigazgatási szerv (az alperes) hozta. Az egyes tevékenységek szabályozását vizsgálva hangsúlyozta, hogy bár a közigazgatási jog által szabályozott tevékenységek köre igen sokszínű, a kormányzati tevékenységre azonban eltérő szabályok vonatkoznak; a tárgyi kormányzati hozzájárulást viszont a közigazgatási jog részét képező pénzügyi jog, nevezetesen a Gst. 10. §, illetve a Gsr. szabályozza, s ezek jogági besorolása körében nincs jelentősége a Gst. egyes (nem releváns) rendelkezései sarkalatosságának, a Gst. közvetlen alaptörvényi célra visszavezethető megalkotásának vagy a jogorvoslati lehetőség kifejezett biztosítása hiányának.

---

[54] E speciális helyzet a szakirodalomban is „fejtörésre" ad okot: lásd pl. Fazekas J. 2023a: 133–134, aki szerint „[v]annak […] olyan példák is, amelyek a tételes jog tükrében nem, vagy csak részben kategorizálhatók kormányzati cselekményekként. Ilyen a helyi önkormányzat hitelfelvételének engedélyezésére vonatkozó Kormány-hatáskör. Erre a döntésre ugyanis nem csak az Alaptörvény hatásköri szabálya, hanem törvényi szintű részletszabályok is vonatkoznak: a […] Gst., amely rögzíti ennek a döntésnek az anyagi jogi feltételeit, vagyis korlátozza a Kormány döntési szabadságát, és ha nem is szünteti meg teljesen a döntés politikai jellegét, de azt jogalkalmazói aktussá teszi." A döntés politikai jellegének és jogalkalmazói aktus voltának kettőssége, e jellemzők aránya centrális kérdés a témakörben, amire az alábbiakban még visszatérünk.

[55] Tehát az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét is állította, ezzel az alapvetően alkotmányjogi problematikával azonban részletesebben nem kívánunk foglalkozni. Csupán utalunk arra, hogy a felperes e körben alkotmánybírósági határozatokra, valamint az alapjogok korlátozásának eredetileg az Alkotmánybíróság által kidolgozott, jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében normatíve is elismert és szabályozott szükségességi-arányossági tesztjére hivatkozva állította a jogorvoslathoz való jogának a Kormányhatározat kormányzati tevékenységnek nyilvánításával bekövetkezett sérelmét. E kérdés alaposabb vizsgálata álláspontja szerint az eljáró bíróságok feladata lett volna.

A vitatott tevékenység a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, a Kp. 4. § (3) bekezdés *a)* pontja szerinti egyedi döntés.

A Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti fogalom[56] cáfolatát illetően kifejtette: a tárgyi kormányzati hozzájárulás nem diszkrecionális jellegű döntés; az alperes mérlegelési jogkört gyakorol, ami az alperes végrehajtó pozíciójából, valamint a törvény szövegéből következik. A Gst. 10/B. § (1) bekezdése egy összetett és konjunktív hipotézist, továbbá egyszerű és kógens diszpozíciót tartalmazó norma, amely alapján a Kormányt a feltételek fennállása tekintetében illeti meg mérlegelési jogkör, viszont azok fennállása esetén a döntés tekintetében nem; így a Gst. 10/B. § (1) bekezdése csak egyféle jogszerű döntést tesz lehetővé: a feltételek fennállása esetén a hozzájárulás megadását, a feltételek hiányában annak megtagadását. A feltételek között nem szerepel politikai jellegű szempont, ilyen (politikai) mérlegelést a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontjában és – az (1) bekezdéshez képest megengedő diszpozícióval a hozzájárulás megtagadása tekintetében további feltételek vizsgálatát lehetővé tevő – (5) bekezdésében rögzített, szakmailag mérlegelhető feltétel vizsgálata sem tesz lehetővé. Mindebből következik annak szükségessége is – szemben a politikai szempontú kormányzati tevékenységgel –, hogy a Kormány e szempontokat mérlegelje és így meghozott döntését indokolja, máskülönben a jogalkotó által meghatározott feltételek vizsgálata, szabályok érvényesülése semmilyen módon nem lenne ellenőrizhető; az pedig irreleváns, hogy az alperes e döntést kormányzati tevékenységnek tekintve indokolás nélkül dönt. Kiemelte, hogy a szabad belátáson alapuló döntésekhez képest a tárgyi hozzájárulással kapcsolatban a jogszabály megadja annak közvetlen célját is. A vitatott cselekmény elsődlegesen nem politikai jellegű, hanem jogalkalmazó tevékenység. Az alperes nem minden döntése kormányzati aktus, és azon döntései, amelyek kormányzati aktusok, nem önmagában abból a tényből kifolyólag azok, hogy azt az alperes hozta; ez minden esetben csak tartalmi elemzéssel állapítható meg. Az alperes döntési szabadsága a Kormányhatározat alapjául szolgáló anyagi és eljárási szabályok által korlátozott, vagyis a döntés tisztán politikai jellege nem állapítható meg; annak jogalkalmazói aktusként történő minősítését támasztja alá a Gst. 10/B. §-ra vonatkozó előterjesztői indokolás is. Mindezek alapján az alperes jelen esetben közigazgatási szervként a közigazgatási jogot alkalmazva egyedi döntést hozott, amely mint ilyen, a Kp. hatékony és hézagmentes jogvédelmi funkcióját figyelembe véve közigazgatási bírósági eljárás tárgya kell hogy legyen.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében hangsúlyozta, miután a vitatott cselekmény kormányzati tevékenységnek minősül, így nem indokolt annak bírósági vizsgálata, hogy a közigazgatási jogvita általános szabályainak [Kp. 4. § (1) bekezdés] az adott aktus megfelelt-e vagy sem. Az alperes kormányzati tevékenységet végez, döntései ellen csak akkor van helye közigazgatási jogvitának, ha törvény ezt lehetővé teszi, ilyen törvényt azonban a felperes nem jelölt meg. Vitatta, hogy a tevékenység a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló egyedi döntés volna; a kormányzati döntés csupán arra irányult, hogy a felperes hitelfelvételéhez az alperes diszkrecionális jogkörben eljárva nem járult hozzá. A felperes által felhívott Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntés is azt támasztja alá, hogy a Kormány alapvetően

[56] A kormányzati tevékenység fogalmi elemeit illetően a Kúria Kvk.III.38.043/2019/2. számú – fentebb is citált – döntése indokolásának [18] bekezdésére hivatkozva.

politikai tevékenységet folytat, és eltérő rendelkezés hiányában aktusa közigazgatási per tárgya nem lehet. Az alperesnek indokolási kötelezettsége a támadott döntéssel kapcsolatban nincs.

A Kúria Kfv.III.37.792/2024/5. számú ítéletével a másodfokú végzést hatályában fenntartotta. Rögzítette, hogy a felülvizsgálati kérelem elsődleges érve a Kp. 4. § (1) bekezdésének és 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának egymáshoz való viszonyára vonatkozik. Ezzel kapcsolatban a felperes szerint ahhoz, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység fogalma alá tartozás megalapozottan értelmezhető legyen, szükséges a közigazgatási tevékenység fogalmának való megfelelés vizsgálata is; míg a másodfokú bíróság szerint a kormányzati tevékenység közigazgatási aktus, vagyis tartalmilag a Kp. 4. § (1) bekezdés hatálya alá tartozik, azonban vonatkozik rá a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának kivételi szabálya. A Kúria e két álláspontot szintetizálva úgy értékelte, hogy a Kormányhatározat Kp. 4. § (1) bekezdése alá tartozását sem a jogerős végzés, sem a felperes nem vitatta,[57] ebből adódóan pedig a felülvizsgálati eljárás voltaképpeni tárgyát az képezte, hogy a Kormányhatározat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjában foglalt kormányzati tevékenységnek minősül-e és ekként kizárt-e annak bírósági felülvizsgálata. Érintőlegesen utalt a kormányzati tevékenység fogalmának a Kp. hatálybalépése előtti (bírói és alkotmánybírósági gyakorlatban történt) megjelenésére, a Kp. hatálybalépését követő gyakorlattal összefüggésben pedig rögzítette, hogy a Kúria a Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntésben alapjaiban lefektette a kormányzati tevékenység fogalmi ismérveit, amelytől a jelen ügyben sem kívánt eltérni. A hivatkozott döntés alapján a kormányzati tevékenység szabad belátáson alapul, diszkrecionális és döntően politikai tevékenység; lényegi ismérve, hogy az az Alaptörvény szabályain alapul, konkrétan meghatározott jogi felhatalmazás arra vonatkozóan nincs, vagy ha van is, az diszkrecionális jogkört biztosít; továbbá egy adott tevékenység kormányzati jellegét a bíróságnak esetről esetre kell a vonatkozó jogi szabályozás fényében értékelnie, amelynek során vizsgálni szükséges, hogy a tevékenység érdemét tekintve politikai döntés eredménye-e, a vonatkozó szabályozás korlátozza-e annak tartalmát, amennyiben igen, milyen módon. Mindezen szempontokra figyelemmel vizsgálta meg a kormányzati hozzájárulás – Alaptörvényben, Gst.-ben és Gsr.-ben rögzített – szabályait, és megállapította, hogy a Gst. a Kormány diszkrecionális döntési szabadságát rögzíti: meghatározza ugyan annak eljárási és anyagi jogi kereteit, ezzel azonban még nem szünteti meg a döntés politikai jellegét. Bár a döntéshozatal során egyértelműen vannak olyan feltételek, amelyek vizsgálata nem igényli politikai szempontok értékelését [például a Gst. 10. § (2) bekezdése, 10/B. § (1) bekezdés *b)* pontja], önmagában azonban ezen részletszabályok még nem teszik a Kormányhatározatot olyan közigazgatási tevékenységgé, amellyel szemben a közigazgatási bírói felülvizsgálat lehetősége adott lenne; valamint e feltételek teljesítése még nem keletkeztet alanyi jogot a hozzájárulás megadására, az ugyanis az alperes diszkrecionális jogkörébe tartozik. Hangsúlyozta a Kúria,

[57] S ezt a Kúria szerint megerősíti az a bírói gyakorlat (pl. Kpkf.VI.39.155/2020/2.) által is elismert, és a Kp. 4. §-hoz fűzött – az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogalkalmazás és jogértelmezés során kötelezően figyelembe veendő értelmezési szempontként szolgáló – előterjesztői indokolásban is megjelenő jogalkotói törekvés, amely szerint egyrészt a Kp. 4. §-a kiterjesztett, a közigazgatási jogviták lehető legszélesebb körére kiterjedő bírói jogvédelmet kíván biztosítani, másrészt viszont – a generálklauzulára tekintettel – ennek negatív oldalaként meghatározza azokat a közigazgatási tevékenységeket is, amelyek specialitásuk folytán csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhatnak közigazgatási jogvita tárgyává.

a kormányzati tevékenység ellátásával meghozott döntés lényege az, hogy politikai diszkréció eredményeképpen születik meg, ami nem azonos azzal – s így a minősítés tekintetében nincs is jelentősége annak –, hogy a döntés meghozatalára irányuló eljárás – a Gsr.-ben foglaltan – jogilag szabályozott. Ettől a döntés még lehet kormányzati tevékenység, amit az határoz meg, hogy a döntés érdeme politikai mérlegelés eredménye-e vagy sem. A Kúria arra a megállapításra jutott, hogy az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésén alapuló Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontja és (5) bekezdése olyan, döntően politikai szempontok – a költségvetési egyensúly megőrzése – értékelését teszik lehetővé, amelyek eldöntése politikai döntési kompetenciába tartozó tevékenység, így a döntés Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati jellegét támasztják alá, s ezt erősíti meg az önkormányzatok eladósodásának megakadályozását célzó egész szabályrendszer is.[58] Az Mötv. 16. § (2) bekezdésére hivatkozással hangsúlyozta a Kúria, arra is található példa, hogy egy tevékenység alapvetően kormányzati, politikai döntés eredménye, azonban mégis biztosított a közigazgatási bírói út, a bírói felülvizsgálat biztosításához azonban a jogalkotó kifejezett rendelkezése szükséges, ami a tárgyi esetben nem történt meg. Mindezeket értékelve a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy a keresettel támadott Kormányhatározat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység, annak jogszerűsége felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre.[59]

Az érvelések kritikája

Természetesnek mondható, hogy a felek és a bíróság érvelése ebben az eljárási szakaszban tekinthető a leginkább letisztultnak, kikristályosodottnak, kifinomultnak: az ügy érdemi kérdése jól körül lett határolva, az első- és másodfokon eljárt bíróságok részletesen kifejtették az indokaikat, hasonlóképpen a felek (s elsősorban értelemszerűen a felperes) is, így az ügy eldöntésével kapcsolatban figyelembe vehető valamennyi körülmény fel lett tárva.

Ennek megfelelően a felperes terjedelmes, de korábbi nyilatkozatainak alapvonalát követő érvelést fejtett ki. Továbbra is nagy hangsúllyal törekedett bemutatni a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemeinek teljesülését, a korábbiakhoz képest azonban még hangsúlyosabban jelent meg érvelésében a kormányzati tevékenység fogalmi elemeinek cáfolata; ez utóbbi nyilvánvalóan összefügg a másodfokú döntés ezzel kapcsolatos részletes, kimerítő indokolásával. Úgy tűnik azonban, hogy amit e hangsúlyváltással nyerhetett volna, azt elveszítette azon korábban is alkalmazott megközelítésmód által, hogy a kormányzati tevékenységet és a közigazgatási tevékenységet egymás antinómiájaként tételezte, nem pedig a bíróságok

[58] Ennek keretében vizsgálta a Kúria a Gst. megalkotásának indokait, és az Alaptörvény, valamint az Áht. szabályaival való összefüggéseit is, azt, hogy a jogalkotó milyen szabályozási környezet kialakítását célozta.

[59] Ami a felperes jogorvoslathoz való jogának sérelmével kapcsolatos kúriai indokolást illeti: egyrészt a másodfokú végzés indokaira figyelemmel rámutatott a felperes e körben tett iratellenes hivatkozásaira, másrészt a 9/2013. (III. 6.) AB határozat alapján kiemelte, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése nem általánosságban biztosítja a jogorvoslat lehetőségét, valamint az Alkotmánybíróság több hasonló tárgyú ügyben úgy foglalt állást, hogy az adott jogvita nem tartozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének tárgyi hatálya alá.

által is elfogadott halmaz-részhalmaz relációban (nem az a kérdés ugyanis, hogy a kormányzati tevékenység a Kp. hatálya alá tartozik-e vagy sem – hiszen erre egyértelmű igen a válasz [ha nem így lenne, a bíróság a hatásköre hiányát lett volna kénytelen megállapítani] –, hanem hogy van-e azzal szemben bírói út vagy sem). Ennek következménye álláspontunk szerint az is, hogy a Kúria a Kormányhatározat közigazgatási tevékenység jellegének hosszas, részletes, a felperes által kifejtett szempontok mentén történő vizsgálata helyett egyszerűen rámutatott: nincs ellentét a felperes és a másodfokú bíróság álláspontja között a tekintetben, hogy a Kormányhatározat közigazgatási tevékenységnek minősül, s így az ügy fő kérdését a kormányzati tevékenységként történő minősítés képezte.

A felperes kérelmére az alperes a korábbiakhoz hasonló „szolid" ellenkérelemmel reagált; érvelésében – mintegy „kedvező alperesi helyzetéből" fakadóan – alapvetően a megelőző bírósági döntések argumentumaihoz csatlakozott, a korábbiakban tapasztalt – s a fentiekben általunk kritikával illetett – „kilengések" [így például a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi jogvitára történő – alapvetően irreleváns – hivatkozás] nélkül.

A Kúria ítéletét – elvi megállapításainak jelentőségénél fogva – a másodfokú döntéshez hasonlóan részletesebben kívánjuk értékelni. Mindenekelőtt kiemelendő az a „huszárvágás", amivel a legfőbb bírói fórum a Kormányhatározat közigazgatási tevékenység voltával kapcsolatos vitát eldöntötte, egyúttal pedig megerősítette a másodfokú végzés Kp. 4. § (1) bekezdésének és (4) bekezdés *a)* pontjának – a közigazgatási tevékenység és a kormányzati tevékenység fogalmának – viszonyára vonatkozó megállapítását, s ezzel lényegében azt a másodfokú bíróság által alkalmazott megközelítési módot is, hogy egy aktus kormányzati tevékenység jellegének minősítése során (tudniillik, hogy az aktus annak minősül-e), elsősorban nem a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti, a közigazgatási tevékenységet meghatározó fogalmi elemek, feltételek vizsgálatának van jelentősége.[60] Vagyis a Kp. alkalmazása során a 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység csak a 4. § (1) bekezdés szerinti közigazgatási tevékenység fogalmán belül értelmezhető.[61] Ebből pedig az a következtetés is levonható, hogy ha az aktus a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja alá vonható, akkor az egyúttal a Kp. 4. § (1) bekezdésének halmazába is tartozik. A kormányzati tevékenységgel kapcsolatban azonban közigazgatási jogvitának – s a bíróságot saját eljárása kapcsán elsősorban nyilván ez érdekli – nincs helye.

[60] S *a contrario* ez következik a Kúria által hivatkozott Kpkf.VI.40.129/2021/2. számú döntésből is, amelyben a legfőbb bírói szerv kimondta, mivel a vizsgált kérelemadatlap nem közigazgatási cselekmény, ezért nem volt jelentősége annak, hogy az elsőfokú bíróság annak kapcsán a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjára is hivatkozott, s ugyanebből az okból nem bírtak jelentőséggel a fellebbezésnek a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos fejtegetései sem.

[61] Ebből pedig lényegében az következik, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdésében meghatározott fogalmi elemek vizsgálata csak akkor szükséges, ha az aktus nem vonható a Kp. 4. § (4) bekezdése szerinti kivételek alá, a kivételek ugyanis fogalmilag a Kp. 4. § (1) bekezdése alá vonhatók. A felperesi érvelés logikája ezért téves, illetve fordított: elsődlegesen azt kellett volna állítani, hogy a Kormányhatározat *miért nem* kormányzati tevékenység, s csak ezt követően bemutatni azt, hogy *ugyanakkor miért* – közigazgatási jogvita tárgyaként a bíróság által felülbírálható – közigazgatási tevékenység. A kormányzati tevékenység fogalmának specialitására tekintettel itt is megjegyezzük, hogy abba természetesen olyan tevékenységek is beletartoznak, amelyek a Kp. 4. § (1) bekezdése alá nem vonhatók (így a Kormány rendelete, normatív határozata, törvényjavaslatok stb.), ezért a fenti megállapítások hangsúlyozottan azokra a tevékenységekre vonatkoznak, amelyek a Kp. alkalmazásában minősülnek kormányzati tevékenységnek, vagyis amelyek egyébként a 4. § (1) bekezdése alá vonhatók.

A kormányzati tevékenység fogalmi elemeinek vizsgálatát a Kúria a választási ügyben keletkezett Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntés elvi megállapításaira alapította. Az ebben meghatározott jellemzők, mint láttuk, megfelelnek a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos jogirodalmi álláspontnak is, így ehhez, valamint a másodfokú végzésben kifejtettekhez képest a kúriai döntés nem hozott újdonságot, ugyanakkor e tekintetben is megerősítette a másodfokú bíróság által kifejtetteket. Jelentősége így abban áll, hogy – korábbi kúriai határozatokra utalással és a konkrét ügyben meghozott másodfokú döntés miképpeni elbírálásával – megerősít egy immár *egységesnek tekinthető, kikristályosodott bírói gyakorlatot,* s azt, illetve az abból kiolvasható jogértelmezést a konkrét esetre vetítve is egyértelműen, koherens módon alkalmazza. E jogértelmezés legfontosabb, Kúria által is kiemelt vetületei a következők: egyrészt a kormányzati tevékenységbe tartozó döntés lényege az, hogy politikai diszkréció eredményeképpen születik meg; másrészt ezen alapvető jellemzőjét nem rontja le az sem, ha a döntés és a meghozatalára irányuló eljárás (tehát a döntés anyagi és eljárási jogi keretei) jogilag szabályozottak. Vagyis, ha a döntés végső soron politikai mérlegelés eredménye, akkor kormányzati tevékenységnek minősül, s még az annak meghozatalára vonatkozó, voltaképpen jogalkalmazó tevékenységet implikáló részletszabályok sem teszik bíróság által felülbírálható közigazgatási tevékenységgé.[62] A bíróság feladata pedig e jogértelmezés tükrében, amennyiben egy keresettel támadott cselekménnyel kapcsolatban annak kormányzati tevékenységként történő minősítése felmerül, mindössze a fenti körülmények vizsgálata és a döntés jellegével kapcsolatos állásfoglalás. Láthattuk, a Kúria is ezt tette: az alapul fekvő jogi szabályozás – az Alaptörvény, a Gst. és a Gsr. vonatkozó szabályainak – vizsgálatával feltárta, hogy az önkormányzati kölcsönfelvételhez szükséges kormányzati hozzájárulásra vonatkozó szabályok szerint az ahhoz szükséges feltételek egy része – nyugodtan megkockáztathatjuk azt is: azok túlnyomó többsége – nem igényli politikai szempontok értékelését, ezért ezeknek a körülményeknek a vizsgálata a Kormány jogalkalmazó (ha úgy tetszik: közigazgatási) tevékenységét valósítják meg. A Gst. – helyesebben azon keresztül a jogalkotó – azonban beépített a döntéshozatalba egy politikai szempontú mérlegelést is, ez pedig a döntés egészének lényegi jellemzőjévé válva azt – a szabályrendszer túlnyomó többségének jogalkalmazói jellegével szemben – végső soron kormányzati tevékenységgé teszi.[63] A döntéshozatali szempontok politikai-jogalkalmazói jellegének aránya bizonyos szemszögből mégsem lehet közömbös: a Kúria által ellenpéldaként említett, az Mötv.

[62] S ezt hangsúlyozta ki a Kúria határozatának elvi tartalmaként is, amelynek a közigazgatási perekben is [a Kp. 84. § (2) bekezdésén keresztül a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 346. § (5) bekezdése alapján] érvényesülő korlátozott precedensrendszerre figyelemmel kiemelt jelentősége van.

[63] Ami tehát egyik irányba nem működhet, az a másik irányba mégis működik: míg a döntéshozatalra vonatkozó szabályrendszer túlnyomó többsége egy tisztán jogalkalmazói, közigazgatási tevékenység képét festi, ez mégsem teszi az akármilyen szűk körben politikai mérlegelés alapján álló döntést közigazgatási tevékenységgé; megfordítva: az akármilyen kis mértékben, szűk körben politikai diszkréción alapuló döntés akkor is kormányzati tevékenység lesz, ha az a részletszabályok túlnyomó többsége alapján közigazgatási tevékenységnek volna is minősíthető. E kormányzati hozzájárulás fentiekben vizsgált kettősségéből fakadó nehézkes minősítése a szakirodalomban is tetten érhető, vö. pl. Fazekas J. 2023a: 133–134, aki szerint – mint láttuk – „[v]annak […] olyan példák is, amelyek a tételes jog tükrében nem, vagy csak részben kategorizálhatók kormányzati cselekményekként. Ilyen a helyi önkormányzat hitelfelvételének engedélyezésére vonatkozó Kormány-hatáskör." A kérdéskörre az alábbiakban még visszatérünk.

1. táblázat: A felek jogi érvelésének összehasonlítása (összehasonlító jelleggel, a vizsgálatunk szempontjából lényeges elemeket kiemelve)

	A felperes érvei	Az alperes érvei	Jogszabályi háttér	A bíróság döntése
Az I. fokú eljárás során	a Korm. hat. nem minősül kormányzati tevékenységnek, mert: – az Ákr. hatálya alá tartozik; – a döntés nem diszkrecionális; – az eljárás részletesen szabályozott	a Korm. hat. kormányzati tevékenység, ezért a bíróságnak nincs hatásköre	Kp. 2. § (1) bek., 4. § (3) bek. *a)* pont, (4) bek. *a)* pont; Gst. 10. § (2) és (5) bek., 10/B. § (1) és (5) bek., Gsr.	bár az alperes a közigazgatás legfőbb szerve és a hozzájárulásnak vannak jogszabályi keretei (Gst., Gsr.), a Korm. hat. tartalmilag kormányzati tevékenység és nem közigazgatási tevékenység; gazdaságpolitikai döntés, amely nem tartozik az Ákr. hatálya alá
		a felek közötti jogvita közjogi jogvita, amelyet törvény nem utal a közigazgatási bíróság hatáskörébe; csak az AB-nak lenne hatásköre	Kp. 5. § (2) bek.	(az I. fokú bíróság nem foglalkozott a kérdéssel, mivel a fenti okból visszautasító döntést hozott)
A II. fokú eljárás során	a Korm.hat. megfelel a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bek. szerinti fogalmának, mert: – a hozzájárulást közigazgatási jogi normák is szabályozzák; – az alperes törvény által kötött, a Gst.-ben meghatározott szempontok szerinti mérlegelési jogkörben döntött; – a helyi önkormányzatok relatív autonómiája és önálló gazdálkodása védendő jogi helyzet	a gazdaságpolitika, adósságszolgálat és a költségvetési egyensúly megőrzése kormányzati feladat, így nincs alapja a hozzájárulás felülvizsgálatának; a helyi önkormányzatok autonómiája törvény keretei között áll fenn	Gst., Gsr., Kp. 4. § (1) bek.; Alaptörvény 34. cikk (5) bek., Gst. 10–10/B. §; Alaptörvény 31–35. cikkek	a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bek. szerinti jogági fogalmi eleme a szabályozás logikája miatt (mivel kivételi szabályról van szó) irreleváns; a Gst. 10/B. § (1) bek. *a)* pontja és (5) bek. nemcsak széles körű mérlegelési jogot biztosítanak az alperes számára, hanem kifejezetten költségvetési és gazdaságpolitikai szempontok figyelembevételét teszik lehetővé (politikai diszkréció); alkotmányossági aggály a helyi önkormányzat védendő jogi helyzetével (autonómiájával) kapcsolatban nem merült fel; így a Korm. hat. a Kp. 4. § (4) bek. *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység, ennek fogalmába pedig azok a Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében vett közigazgatási tevékenységek tartoznak, amelyek közigazgatási jogvita tárgyát mégsem képezhetik
		a Korm. hat. kizárólag AB-i felülvizsgálat tárgya lehetne, alkotmányjogi panasz alapján		(a II. fokú bíróság nem foglalkozott a kérdéssel, mivel helybenhagyó döntést hozott)

	A felperes érvei	Az alperes érvei	Jogszabályi háttér	A bíróság döntése
A felülvizsgálati eljárás során	a Korm. hat. megfelel a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bek. szerinti fogalmának, mert: – közigazgatási szerv hozta; – a közigazgatási jog szabályozza; – a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló egyedi döntés	a Korm. hat. kormányzati tevékenységnek minősül, így nem indokolt annak vizsgálata, hogy a közigazgatási jogvita általános szabályainak megfelel-e vagy sem; az nem a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló egyedi döntés	Kp. 4. § (1) bek., Gst. 10. §, Gsr.	a Korm. hat. Kp. 4. § (1) bek. alá tartozását sem a II. fokú végzés, sem a felperes nem vitatta, ezért azt kellett vizsgálni, hogy a Korm. hat. a Kp. 4. § (4) bek. *a)* pontjában foglalt kormányzati tevékenységnek minősül-e; a Gst. az alperes diszkrecionális döntési szabadságát rögzíti: az eljárási és anyagi jogi keretek meghatározása nem szünteti meg a döntés politikai jellegét; az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésén alapuló Gst. 10/B. § (1) bek. *a)* pontja és (5) bek. olyan, döntően politikai szempontok (költségvetési egyensúly) értékelését teszik lehetővé, amelyek eldöntése politikai döntési kompetenciába tartozó tevékenység; így a Korm. hat. a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység, annak jogszerűsége felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre
	a Korm. hat. nem felel meg a kormányzati tevékenység Kp. 4. § (4) bek. a) pontja szerinti fogalmának, mert: – nem diszkrecionális jellegű, hanem mérlegelési jogkörben hozott, jogszabályok által kötött döntés; – elsődlegesen nem politikai jellegű, hanem jogalkalmazó tevékenység	az alperes alapvetően politikai, kormányzati tevékenységet végez, döntései ellen csak akkor van helye közigazgatási jogvitának, ha törvény ezt lehetővé teszi	Kp. 4. § (4) bek. *a)* pont, Gst. 10/B. § (1) és (5) bek.	

Forrás: a szerző szerkesztése

16. § (1) bekezdése szerinti egyedi kormányhatározat – bár kétségkívül hordoz magában politikai döntést is – az Mötv. 16. § (2) bekezdésének a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjával ellentétes rendelkezése folytán közigazgatási jogvita tárgyát képezheti, amelynek során annak jogszerűsége – az irányadó egyéb szabályok tükrében[64] – a bíróság által felülbírálható.

A felek jogi érvelését és a bíróságok döntésének lényegét az 1. táblázatban kívánjuk bemutatni összehasonlító és szemléltető jelleggel.

[64] Így pl. az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet, illetve az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, a 2007–2013 programozási időszakban a Kormány által a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörébe utalt beruházások, valamint a 2014–2020 programozási időszakban a szennyvízelvezetési és -tisztítási, a hulladékgazdálkodási és az ivóvízminőség-javító beruházások megvalósításáról szóló 339/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet szabályainak megtartottsága szempontjából.

A kúriai döntés utóélete

Irányadó döntés a rendes bíróságok gyakorlatában

Mint fentebb utaltunk rá, a Kúria időközben keletkezett Kfv.III.37.178/2025/7. és Kfv. IV.37.183/2025/8. számú határozatai már irányadóként hivatkoznak a Kfv.III.37.792/2024/5. számú ítéletre a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának alkalmazását illetően. Ezeknek az ügyeknek a tárgyát az orosz–ukrán háború elől Magyarországra menekülő személyekért felelős kormánybiztos szálláshely-támogatás további folyósítására irányuló méltányossági kérelmet elbíráló döntése képezte, s a Kúria e döntés kormányzati jellegének vizsgálatát – azt tehát, hogy a döntés a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenységet valósított-e meg – a fentiekben vizsgált szempontok (a döntés politikai tartalma és diszkrecionális jellege, az esetleges szabályozás jellege, funkciója) mentén végezte el. Megjegyzendő, hogy ezekben az ügyekben a Kúria ellentétes álláspontra jutott, vagyis a kormánybiztost e hatáskörében eljárva közigazgatási szervnek, döntését pedig közigazgatási tevékenységnek minősítette, s kifejtette, hogy az ügyek tárgyát képező tevékenysége közigazgatási jog által szabályozott feladatkör, döntése pedig nem diszkrecionális, hanem mérlegelési jogkört valósít meg. Összességében tehát megállapítható, bár e döntések ellentétes megállapításra jutottak, a Kúria Kfv.III.37.792/2024/5. számú ítélete a jelenlegi szabályozási környezetben hosszú ideig iránymutató és követendő maradhat a bírói gyakorlat számára, mind a jogalkalmazás lépéseit, mind pedig azok dogmatikai hátterét illetően.

Egy kihagyott lehetőség? Az Alkotmánybíróság eljárása

Amint az a fentihez hasonló, „politikai töltetű" ügyekben jellemző, ebben az esetben sem maradt el a pervesztes felperes alkotmányjogi panasza, amelyet a Gst. 10–10/D. §, a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja és a Kúria ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt nyújtott be tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogának és a helyi önkormányzatok védett hatásköreinek – vagyis az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései, 31. cikk (1) bekezdése és 32. cikk (1) bekezdés *e)* és *f)* pontjai, valamint a Charta 11. cikke – sérelmére hivatkozva. Sajnálatos módon azonban az Alkotmánybíróság előtt IV/01769/2025. ügyszámon folyamatban volt ügy – kutatásunk szempontjából mindenképpen – egy „kihagyott lehetőségnek" bizonyult, mivel a főtitkári előkészítő eljárás során megszűnt,[65] ezzel annak lehetőségét is elszalasztva, hogy az AB behatóan vizsgálja a kormányzati tevékenység bírói kontrolljának alkotmányossági aspektusait, s így a fenti vitás kérdésekben is iránymutató döntést hozzon.

[65] Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 29. § (3) bekezdésének első mondata értelmében, ha a beadványozó – a megadott határidőn belül – a 25. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatásra nem válaszol, vagy a 25. § (4) bekezdése szerinti hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt nem pótolja, továbbá a 44/B. § (3) bekezdésében foglalt esetben az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik.

EXKURZUS: A VISSZAUTASÍTÁS JOGALAPJÁVAL KAPCSOLATBAN FELMERÜLŐ KÉRDÉSEK

Bár a vizsgált jogesetnek nem képezte centrális kérdését, mégis, a fentiek tükrében érdemes megvizsgálni a keresetlevél visszautasításának az elsőfokú bíróság által hivatkozott – s a másodfokú és felülvizsgálati bíróságok által nem érintett –, valamint az elméletileg alkalmazható további indokát. Az elsőfokú bíróság a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjára hivatkozott, amely szerint a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek vizsgálatát törvény kizárja. A Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának kivételi szabálya tükrében a visszautasítás hivatkozott indoka adekvátnak tekinthető, s ezt a kommentárirodalom is megerősíti.[66] Ugyanakkor az ügyben keletkezett valamennyi bírósági határozatban szerepel az a megállapítás is,[67] amely szerint a Kormányhatározat kormányzati tevékenység jellege okán annak vizsgálatára a bíróság hatásköre nem terjed ki; röviden tehát a hatáskör hiányának megállapítása, amely viszont a visszautasítás indokaként a Kp. 48. § (1) bekezdés *b)* pontjára történő hivatkozást tette volna szükségessé.

Álláspontunk szerint az elsőfokú bíróság helytállóan alapította a keresetlevél visszautasítását a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjára, s az ügyben eljárt többi bíróság is helyesen járt el ennek megerősítése során. Látni kell ugyanakkor, hogy a visszautasítás jogalapjának megfelelő kiválasztása nem pusztán elméleti jelentőségű, abból – a normaszövegen keresztül – komoly érdemi következtetések is levonhatók. A Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjában kifejezetten olyan *közigazgatási tevékenység* szerepel, amelynek a vizsgálatát törvény kizárja; e rendelkezés nyelvtani és rendszertani – s egyúttal kétségkívül markánsan pozitivista[68] – értelmezése ezért véleményünk szerint alátámasztja a másodfokú bíróság által kifejtett és a Kúria által megerősített azon álláspontot, amely szerint a Kp. 4. § (4) bekezdésében meghatározott esetekben – így a kormányzati tevékenység esetében is – a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységről van szó, amelynek vizsgálatát törvény, ez esetben a Kp. kizárja. Ekként a kormányzati tevékenység esetében a Kp. 4. § (1) bekezdés szerinti fogalmi elemek vizsgálata – a felperesi érveléssel ellentétben – a visszautasítás ezen jogalapjára tekintettel sem szükséges, mert az eleve magában foglalja, hogy a keresettel támadott *közigazgatási tevékenység* vizsgálata – más megközelítésben az azzal szembeni jogorvoslat – törvény által kizárt.[69]

---

66 Vö. Barabás 2024c.

67 Így pl. az elsőfokú határozat indokolásának [13], a másodfokú határozat indokolásának [25] és a kúriai határozat indokolásának [99] bekezdésében.

68 Ami persze a kétségkívül sajátos funkciót megvalósító közigazgatási bíráskodás szempontjából nem feltétlenül szerencsés, vö. F. Rozsnyai 2019: 541 (más kérdés, hogy a jogvédelmi cél érvényre juttatása érdekében vajon mennyire lehet a szöveghez kötött értelmezéstől elszakadni, különösen olyan esetekben, amikor – mint a fenti esetben – éppen arról van szó, hogy egyáltalán igénybe vehető-e a közigazgatási bírói út egy cselekménnyel szemben).

69 Mégpedig a kormányzati döntés politikai karakteréből eredően. E helyütt kívánunk utalni a 3200/2025. (VI. 23.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság egy Magyarország külügyi és külgazdasági érdekeit érintő közérdekű adatigényléssel (illetve annak megtagadásával), valamint az információszabadsághoz és a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos ügyben a kormányzati döntésekre vonatkozóan is értékes megállapításokat tett. Az AB vizsgálta, hogy az adatkérést megtagadó döntéssel szemben milyen mélységű indokolás követelhető meg; ez álláspontja szerint a döntéssel szembeni érdemi és hatékony jogorvoslattal áll

Ugyanez a következtetés nem volna levezethető a Kp. 48. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti, a visszautasítás hatáskör hiányára alapított indokából. Jóllehet, mint láttuk, az eljáró bíróságok utaltak a kormányzati tevékenység vizsgálatával kapcsolatos hatáskörük hiányára, ez terminológiailag és dogmatikailag pontatlannak tűnik, de legalábbis minőségében eltérően kezelendő

összefüggésben (Indokolás [65]–[66] bekezdések). Mivel azonban az ügy Magyarország külügyi és külgazdasági érdekeinek érintettségét is felvetette, így az az alkotmányjogi kérdés is felmerült, hogy „kormányzati, politikai kérdések mikor és mennyiben transzformálhatók (alkotmány)jogi kérdéssé; ezek (felül)vizsgálhatók-e érdemben rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság által, avagy e körben a szempontokat (kockázatokat és a veszélyeket) a kormányzat politikai szerveinek lehet és kell bírói kontroll nélkül mérlegelniük" (Indokolás [67] bekezdés). A kérdést a hatalommegosztás elvén keresztül megközelítve (Indokolás [70]–[71] bekezdések) arra a következtetésre jutott, hogy „a kormányzati munkának és a kormányzat által meghozott döntéseknek […] mindaddig, amíg e szempontokkal [vagyis a hatalommegosztás és a hatalmi ágak közötti egyensúly elvével – *a szerző*] összhangban áll, van olyan szelete, amely e tevékenység politikai karakteréből ered, szorosan ahhoz illeszkedik, és mint ilyen, nem vonható ellenőrzés alá. Ehhez kapcsolódóan az alkotmánybírósági gyakorlat kialakította a többi hatalmi ág feladatainak és felelősségének átvállalását kizáró sztenderdeket is […]. A bemutatott megközelítés lényege, hogy az Alkotmánybíróság nem dönthet a politika által megfogalmazott »szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról« […]. Ez nem zárja ki ugyanakkor azt, hogy a »normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat« […]. Az Alkotmánybíróság »hatásköre az Alaptörvény védelme [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]; ennek keretében pedig vizsgálhatja, sőt – indítvány alapján – köteles vizsgálni, hogy a politikai döntéshozatal az Alaptörvény keretei között maradt-e« […]." (Indokolás [72]–[74] bekezdések). Az alaptörvényi keretek vizsgálata során rögzítette, „vitathatatlan, hogy a politika […] alakítása a politikai felelősséggel bíró – a választásokon közvetlenül vagy közvetve »elszámoltatható« – Országgyűlés és Kormány lehetősége és kötelezettsége. Másfelől: a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság csak jogkérdésekben foglalhat állást, csak ez áll összhangban az Alaptörvény hatalommegosztást deklaráló C) cikk (1) bekezdésével. E két alapvetés összevetéséből az következik, hogy amennyiben a rendes bíróság vagy az Alkotmánybíróság felülmérlegelhetné a külügyi és külgazdasági érdek megfelelőségét, akkor az Országgyűlés és a Kormány felelősségi területébe avatkozna be. […] Ez nemcsak a hatalommegosztás rendszerének felborítására vezetne, hanem arra is, hogy úgy válna a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság a külpolitika alakítójává, hogy politikai felelősséget nem viselve, politikai értelemben vett ellenőrizhetősége és elszámoltathatósága – azaz a politikai felelősség megnyilvánulása: normasértés hiányában való leválthatósága – nem keletkezne […]. Ez kiemelten lényeges szempont, hiszen a külügyi és külgazdasági érdek meghatározásában a végrehajtó hatalom is diszkrecionális döntést hoz – mivel politikai kérdésről van szó, mást nem is hozhat –, azonban tevékenysége mégis ellenőrzött: a külügyi és külgazdasági politika sikerével kapcsolatos – politikai – ellenőrzést és annak következményeinek levonását – a kormányon maradást, vagy kormányváltást – a választópolgárok a választásokon gyakorolják." (Indokolás [76] bekezdés). Hangsúlyozta ugyanakkor, mindez nem jelenti azt, hogy „a rendes bíróságnak és az Alkotmánybíróságnak ne lenne feladata a közérdekű adatigénylés külpolitikai, külgazdasági érdekek sérelmére vagy veszélyeztetésére alapított megtagadásának ellenőrzésében. Az ezzel kapcsolatban kezdeményezett eljárás során a bíróság vizsgálata annak megállapítására irányulhat, hogy (1) valóban (kül)politikai kérdés merül-e fel az ügyben, (2) a kivételt tartalmazó (speciális) szabály/jogi norma törvényben került-e megfogalmazásra, (3) a megtagadás tekintetében kiadott nyilatkozat az erre illetékes (külügy)minisztertől származik-e, (4) illetve annak tartalma az ország külpolitikai érdekeivel ellentétben állónak minősíti-e a kért adatok kiadását." (Indokolás [77] bekezdés). Az AB legfontosabb megállapításai tehát (vázlatosan összefoglalva): 1. vannak olyan kormányzati, politikai kérdések, amelyek körében a döntés („a kockázatok és a veszélyek mérlegelése") bírói kontroll nélkül a kormányzat politikai szerveire tartozik; 2. ennek mércéje, hogy a (politikai karakterénél fogva diszkrecionális) kormányzati döntés összhangban álljon a hatalommegosztás és a hatalmi ágak közötti egyensúly elvével; 3. így a bíróságok (mind a rendes bíróságok, mind az Alkotmánybíróság) feladata e körben mindössze az alaptörvényi keretek (mint jogkérdések) kontrolljára szorítkozik (lényegében: a hatáskör vizsgálatára és az alapul fekvő szabályozás alkotmányossági kontrolljára). Az általunk vizsgált ügyben eljárt bíróságok kormányzati tevékenységgel kapcsolatos álláspontja így mintegy utólagos megerősítést nyert az AB által.

a hatáskör Kp. 12. § (1) bekezdése szerinti fogalmától. A fentiekből [a Kp. 4. § (1) bekezdésének, valamint (4) bekezdés *a)* pontjának viszonyából], a Kp. 5. § (1) bekezdéséből és a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjából ugyanis az következik, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak *kifejezetten a hatáskörébe tartozik* a kormányzati tevékenységgel – mint közigazgatási tevékenységgel – kapcsolatos közigazgatási jogvita közigazgatási perben történő elbírálása, azonban eljárásának a keresetlevél visszautasítását eredményező (pergátló) akadályát képezi, hogy a kormányzati tevékenység kapcsán a közigazgatási bírói utat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja kizárja. Helyesebb lenne tehát úgy fogalmazni, hogy a kormányzati tevékenységgel szemben – főszabály szerint – nincs helye a Kp. 5. § (1) bekezdése értelmében vett közigazgatási bírói útnak; s azért főszabály szerint, mert törvény kifejezetten megengedheti a közigazgatási bírói utat, amely esetben még egy kormányzati tevékenységgel kapcsolatban sem lenne megkérdőjelezhető a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok hatásköre.[70] Ugyanakkor ez nem a közigazgatási bírói utat engedélyező törvényi rendelkezésből következne, hanem a Kp. általános hatásköri szabályaiból.[71]

A KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG FOGALMÁVAL KAPCSOLATBAN A VIZSGÁLT DÖNTÉSEKBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A kormányzati tevékenységgel kapcsolatos szakirodalmi álláspontokból leszűrhető általános tételeket fentebb, a premisszák között bemutattuk; e helyütt érdemes mindezeket – az ott tárgyalt rendben – a vizsgált döntések megállapításaival is összevetni.

a) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője annak politikai tartalma.
E tekintetben a szakirodalom és a bírói gyakorlat azonos álláspontón van. Nem vitás, hogy a kormányzati tevékenységet más, a közigazgatási jog számára értékelhető aktusoktól elsősorban annak politikai tartalma különbözteti meg; s elsősorban ez az az összetevő is, amely

[70] Talán elfogadható lenne a bíróságok szóhasználata, amennyiben minőségileg eltérő jelentést tulajdonítunk a hatáskör normatív és bíróságok által használt fogalmának. Ebben az esetben annak a bíróságok által alkalmazott fordulatnak, amely szerint „a Kormányhatározat jogszerűségének felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre", pusztán akként lenne értelmezhető, hogy az ügyben pergátló akadály merült fel, a bíróság így nem járhat el. Ez persze kizárólag a döntések szóhasználatából nem derül ki, a hatáskörnek mégis tulajdonítható lenne egy ilyen, „szűkebb" értelme is (annak szempontjából, hogy a bíróság a jogvitát érdemben nem bírálhatja el, a felek számára végső soron mindegy, hogy a bíróság milyen okból nem járhat el). A precíz fogalomhasználat mégis szerencsésebb lett volna.

[71] Vagyis abból, hogy a kormányzati tevékenység közigazgatási tevékenység; a közigazgatási tevékenység jogszerűsége közigazgatási jogvita tárgya [Kp. 4. § (1) bekezdés]; a közigazgatási jogvitát a bíróság közigazgatási perben bírálja el [Kp. 5. § (1) bekezdés]; és a törvényszék hatáskörébe tartoznak azok a közigazgatási perek, amelyek elbírálását törvény nem utalja a Kúria vagy az ítélőtábla hatáskörébe [Kp. 12. § (1) bekezdés]. Megjegyezzük, hogy a felperesi érvelés a Kp. 48. § (1) bekezdés *b)* pontjára alapított visszautasítás esetén teljesen adekvátnak lett volna tekinthető. Ha a bíróság a (technikus értelemben vett) hatásköre hiányát állapítja meg, teljesen logikus, hogy a felperes ezzel szemben a hatáskört megalapozó feltételeket, körülményeket kívánja igazolni – jelen esetben a (közigazgatási ügyben eljáró bíróságok hatáskörét megalapozó) közigazgatási tevékenység fogalmi elemeinek megvalósulását. A felperes ezt is tette – a visszautasítás indoka azonban más argumentációt követelt volna meg.

a kormányzati tevékenység jogszerűségi szempontú bírósági felülbírálhatóságának kizárását indokolttá teszi. Más kérdés, hogy ez a fogalmi-tartalmi elem milyen „arányban" kell hogy az adott cselekményben megjelenjen. A vizsgált jogeset lényeges tanulsága, hogy a döntés érdemi kialakítása során megjelenő politikai elem nem kell hogy *kizárólagos* tartalmát képezze egy cselekménynek ahhoz, hogy azt kormányzati tevékenységként lehessen értékelni; sőt, más (nem politikai) szempontokhoz képest még kisebb – akár „elenyésző" – arányban is állhat, akkor is a cselekmény domináns jellemzője lesz. Az azonban nem kétséges, hogy jelen kell lennie, s hogy – a kormányzással és annak funkciójával összefüggő – politikai tartalom nélkül kormányzati tevékenység nem képzelhető el.[72]

b) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője az azzal kapcsolatos diszkréció, a kormányzati cselekmények, döntések jogi kötöttségének teljes vagy nagy fokú hiánya.
A kormányzati tevékenység e jellemvonását a szakirodalom és a bírói gyakorlat is azonos hangsúllyal kezeli; egyúttal nem vitás, hogy szintén a kormányzati tevékenység lényegi összetevőjét képezi. Az előző pontban vizsgált politikai tartalommal elegyítve mintegy a kormányzati tevékenység *differentia specificáját* jelenti: olyan, politikai szempontokon alapuló döntési hatáskört, amelyet a hatáskör gyakorlója szabad belátása szerint gyakorolhat. Az arány és az esetleges szabályozás logikája, részletezettsége persze e tekintetben is lényeges kérdés, fontos ugyanakkor, hogy diszkrecionális döntési jogkör mellett az alkalmazandó jogi szabályozás más funkcióval rendelkezik, mint egy mérlegelési jogkörbe tartozó döntés esetén: mérlegelési jogkör mellett a figyelembe veendő feltételek magát a döntést is determinálják, diszkrecionális jogkör esetén viszont maga a döntés – bár megfelelő jogi szabályozással a hatáskör címzettje akár korlátozható is e tevékenységében – nem determinált (a konkrét esetben például a kérelmet a Kormány meghatározott esetekben *köteles* elutasítani, illetve bizonyos feltételek teljesítését *köteles* vizsgálni [nem dönthet úgy tehát, hogy azok hiányában is hozzájárul az ügylethez]). Mindaddig azonban, amíg a döntéshozatalnak van egy, a döntéshozó szabad belátására bízott, jogilag felül nem bírálható momentuma, magja (amelyre tekintettel a bíróság nem tudja megítélni annak jogszerűségét), a döntés diszkrecionális jellege nem vonható kétségbe; s nyilvánvalóan ezzel áll összefüggésben a Kormány indokolási kötelezettségének hiánya is (amely pedig szintén a jogszerűségi szemponton nyugvó bírósági felülvizsgálatot kizáró, illetve „ellehetetlenítő" tényezőként értékelhető).[73]

[72] Más kérdés, hogy ez nem teszi-e egyúttal parttalanná a kormányzati tevékenység fogalmát, hiszen aligha képzelhető el olyan közigazgatási cselekmény, hatáskör, amelynek – különösen korunkban – ne lenne végső soron valamilyen politikai vonatkozása. Így talán jobban megragadható ez a kérdés, ha politikai tartalomról, tevékenységről a tisztán jogalkalmazói tevékenységgel összevetésben, azzal ellentétben beszélünk. Mindez egyébként a témakör politikatudományi szempontú vizsgálatát is indokolttá teszi.

[73] Megjegyezzük, hogy némileg más megközelítést alkalmaz Fazekas J. 2023a: 139, aki ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy „a kormányzati tevékenység nem kizárólag a diszkrecionális jogkörben meghozott döntéseket foglalja magába. Idetartoznak egyes tág mérlegelés alapján meghozott döntések is, amelyeknél a jogszabály nem, vagy csak kis mértékben rögzíti a mérlegelés szempontjait, és a szabályozásból látszik, hogy a mérlegelés során a döntéshozónak alapvetően politikai szempontokat kell figyelembe vennie, vagy azokat is […]." Álláspontunk szerint itt nem technikus, csupán szemantikai különbségről van szó, s mindegy, hogy diszkrecionális vagy tág mérlegelés alapján meghozott döntésről beszélünk: ha a döntéshozatal alapjául (szak)politikai

c) A politikai tartalomból és diszkrecionális jellegből következik a jogi szabályozás hiánya, illetve – ha van is ilyen szabályozás – annak „hiányos" és vegyes (közigazgatási, alkotmányjogi) jellege.

A kormányzati tevékenység e szakirodalomban hangsúlyozott jellemzőjét a vizsgált jogeset alapján mindenképpen árnyalni szükséges. Azt is mondhatjuk, hogy az ügy javarészt e problematika: a kétségkívül létező jogi szabályozás értékelése körül forgott, s éppen ennek sajátosságai helyezték a vizsgált kormányzati hozzájárulást a témakör „határterületére". Egyrészt ugyanis bármilyen, a döntéshozatal részleteit illető szabályozás természetszerűleg a politikai diszkréció ellenében hat, másrészt viszont, mint láttuk, a döntéshozó politikai diszkréciója bármilyen részletes szabályozás mellett is megőrizhető (hiszen maga a diszkrecionális döntési jogkör is eleve csak egy ezt meghatározó jogi szabályozásból eredhet). Hangsúlyozzuk, hogy a jogi szabályozás mindkét alapvető jellemző: a politikai tartalom és a diszkrecionális jelleg vonatkozásában is vízválasztó lehet, mert a politikai döntést jogalkalmazói döntéssé változtathatja, a döntés diszkrecionális jellegét pedig megszüntetheti. Igaz ugyanakkor ennek az ellenkezője is: egy döntés mindaddig, amíg annak érdemben politikai jellege, tartalma van és azzal szemben a bírói jogorvoslat nem biztosított, bármilyen részletes jogi szabályozás mellett is legfeljebb részben lesz csak jogalkalmazói aktusnak tekinthető – ha egyáltalán –, s abban mindig a politikai jelleg fog dominálni, ekként pedig kormányzati tevékenységként lesz minősíthető[74] (a diszkrecionális jelleg fennmaradásával kapcsolatban utalunk az előző pontban kifejtettekre).[75]

szempontokat (is) érdemben figyelembe vesznek, ez a bíróság által felül nem bírálható, a döntéshozó szabad belátására bízott döntést fog jelenteni.

74 Szintén alátámasztja ennek szükségességét Barabás 2024a és a Kúria által is idézett példa, az Mötv. 16. § (1) bekezdése szerinti egyedi kormányhatározat Mötv. 16. § (2) bekezdése által biztosított, közigazgatási perben történő megtámadhatósága. A döntés egyszerre politikai jellege és jogalkalmazói aktus volta ebben az esetben is fennáll. Ha azonban az Mötv. 16. § (2) bekezdése nem engedné kifejezetten a közigazgatási per megindítását, a bíróság e döntéssel szemben éppúgy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjára [és a 48. § (1) bekezdés *d)* pontjára] hivatkozhatna, mint a vizsgált Kormányhatározat esetében. Fazekas J. 2023a: 134. Az Mötv. 16. § (1) bekezdése szerinti kormányhatározatot határesetnek minősíti, s azt, hogy a jogalkotó lehetővé tette azzal szemben a közigazgatási pert, arra utaló körülményként értelmezi, hogy „a jogalkotó nem kormányzati cselekményként kezeli ezt a döntést, hiszen jogi szempontból felülvizsgálhatóvá tette". Ezzel kapcsolatban ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdése csak törvény eltérő rendelkezésének hiányában zárja ki a közigazgatási jogvitát – az *a)* pontban a kormányzati tevékenységgel kapcsolatban –, így önmagában abból, hogy van egy eltérő törvényi rendelkezés, még nem következik, hogy a közigazgatási jogvita tárgyát képező cselekmény ne lenne a kormányzati tevékenységbe sorolható.

75 Mindez különleges megvilágításba helyezi Madarász Tibor diszkrecionális jogkörrel kapcsolatos fejtegetéseit is (Madarász 1992, ismerteti Fazekas J. 2023a: 54–55). Madarász két területet azonosít, ahol a diszkrecionális jogkör alkalmazására lehetőség van: az egyik a hierarchikus igazgatás, a másik a politikai döntések szférája; utóbbiak esetében az ilyen döntések meghozatalára hivatott magas szintű szervek lényegében nem is jogalkalmazó tevékenységet végeznek, döntésük tartalmát jogszabályban nem lehet előre meghatározni, így a jog legfeljebb a hatásköröket és az eljárás rendjét szabályozhatja (pl. gazdaságpolitikai döntések körében). A vizsgált konkrét esetben is ezt a modellt ismerhetjük fel: a Kormány – az Alaptörvényből származó felhatalmazás alapján – a Gst. szerinti hatáskörében és a Gsr. szerinti eljárási szabályok mentén dönt, azonban mindezek mellett is diszkrecionális jogkörben, mivel – végső soron – gazdaságpolitikai döntést hoz. Lásd még Fazekas J. 2023a: 139.

A szakirodalom általában óvatosan közelíti meg a kérdést, s az ilyen cselekményeket nem, vagy csak részében kategorizálja kormányzati cselekményként, azokat inkább jogalkalmazó aktusként fogja fel.[76] Álláspontunk szerint az óvatosság kevésbé indokolt: miért ne lehetne az akármilyen szűk körben is, de végső soron érdemi politikai mérlegelésre (másként: politikai értékválasztásra[77]) visszavezethető kormányzati hozzájárulást *ex asse* kormányzati cselekményként kategorizálni? Továbbá: indokolt-e azt „csupán" részben kormányzati tevékenységként kategorizálni, ha e jellege például a döntés bírósági felülbírálhatóságán nem változtat (közigazgatási jogvitának annak tárgyában nincs helye).[78] E kategória gyakorlati jelentősége a normatív szabályozás tükrében abban áll, hogy képezheti-e közigazgatási jogvita tárgyát vagy sem; mivel pedig a döntés jogszerűségét annak politikai tartalma folytán a bíróság nem bírálhatja el, ebből a szempontból a „részben kormányzati tevékenység" kategória nem tűnik indokoltnak.

Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy egy másik szempontból mégis lehet e kategóriának gyakorlati jelentősége is, amit érdemes egy rövid kitérő erejéig megvizsgálni. A fentiekben azt, hogy a Kormányhatározat közigazgatási jogvita tárgyát képezheti-e, egy klasszikus aktus-felülvizsgálati eljárás szempontjából vizsgáltuk.[79] Felmerül a kérdés, hogy azonos elbírálás alá esne-e a keresetlevél egy Kp. 38. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti kereseti kérelem alapján indult mulasztási perben is. A mulasztási per alapja a Kp. 127. § értelmében a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása [amely mulasztás a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján szintén képezheti közigazgatási jogvita tárgyát]. Láthattuk, a Kp. alkalmazásában a Kormány tekinthető közigazgatási szervnek, s a Kormányhatározat is közigazgatási cselekménynek; kormányzati aktusnak pedig azon az alapon minősül a Kormányhatározat, hogy a Kormány a *döntés érdemében* politikai mérlegelést végzett. Mi a helyzet akkor, ha a Kormány elmulasztja e döntés meghozatalát? A diszkréció kapcsán utaltunk Patyi András álláspontjára, aki rámutatott, hogy ilyen esetben az ügyfélnek nincs alanyi joga meghatározott tartalmú döntésre, azt azonban követelheti – akár a bíróságtól is –, hogy a közigazgatási szerv eljárjon, kérelmét bírálja el;[80] F. Rozsnyai Krisztina pedig hangsúlyozza, hogy az anyagi jogi mérlegelés túlzott terjedelmét, a diszkrecionális jogkört ellensúlyozhatják – s az ilyen jogkörben hozott döntéseket bírósági felülvizsgálat tárgyává tehetik – az eljárási garanciák, eljárásjogi

[76] Vö. pl. Fazekas J. 2023a: 133–134. (A szerző egyébként nem kizárólag a diszkrecionális jogkörben hozott döntéseket tekinti kormányzati tevékenységnek, oda sorolja a politikai szempontokon [is] alapuló, tág mérlegelési jogkörben hozott döntéseket is; lásd Fazekas J. 2023a: 11 és 139.)

[77] Fazekas J. 2023a: 9 és 14.

[78] Kiemelendő ezzel kapcsolatban az is, hogy még ha nagymértékben jogalkalmazói tevékenységben megjelenő kormányzati tevékenységről van is szó – vö. Fazekas J. 2023a: 133–134 –, ennek akkor is markáns jellemvonása az indokolási kötelezettség hiánya, amely a döntés politikai tartalmára és diszkrecionális jellegére tekintettel nem is lenne elvárható; illetve a bírósági felülbírálat hiányában feleslegesnek volna tekinthető (s még ha lenne is helye jogorvoslatnak: a bíróságok végső soron a hatalommegosztás elvére figyelemmel biztosan nem bírálhatnának felül a végrehajtó hatalmi ág terrénumára tartozó politikai döntéseket; vö. Barabás 2024b, F. Rozsnyai 2016b: 6, Fazekas M. 2018: 212, Fazekas M. 2023a: 352).

[79] Igazodva a kereseti kérelem keresetlevélben megjelölt, Kp. 38. § (1) bekezdés *f)* pontja szerinti fajtájához, megjegyezve ugyanakkor azt is, hogy mindezen megállapítások az ugyanezen jogszabályhely *a)* pontja szerinti kereseti kérelem alapján indult eljárásra is vonatkoztathatók.

[80] Patyi 2017: 171–172.

kötöttségek.[81] A Kormány döntéshozatali kötelezettségének jogszabályi alapja is van, egyrészt maga a Gst. – Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdéséből levezethető – 10. § (1) bekezdése és 10/B. § (1) bekezdése, másrészt – a döntéshozatali eljárás aspektusából, a döntés meghozatalának határidejét meghatározó rendelkezésre tekintettel – a Gsr. 8. § (2) bekezdése. Bár ezzel kapcsolatos jogesetről nincs tudomásunk, álláspontunk szerint e körben mégis alkalmazható lenne a kormányzati hozzájárulás „részben kormányzati tevékenységként" történő minősítése, s azért „részben", mert egy ilyen jogesetben a döntésnek éppenhogy nem a kormányzati, hanem sokkal inkább jogalkalmazói, közigazgatási jellege kerülne előtérbe, s a Kormány mulasztása körében az érdemi döntés politikai, diszkrecionális jellegének – szemben az érintett önkormányzat processzuális szempontú jogos érdekével, védendő helyzetével – nem lenne jelentősége. Ellenérvként hozható fel – szintén némileg „jogpozitivista" nézőpontból – a Kp. éppen azon megoldása, amely a közigazgatási cselekmény elmulasztását a 4. § (1) bekezdésében szintén a közigazgatási tevékenység fogalma, s egyúttal a közigazgatási jogvita tárgya alá vonja be, míg a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja a kormányzati tevékenységgel kapcsolatban általában a közigazgatási jogvitát – tehát akár az annak elmulasztása jogszerűségével kapcsolatos vitát – zárja ki. Az mindenesetre álláspontunk szerint megalapozottan kijelenthető, hogy egy ilyen jogvitában feltétlenül helye lenne a kormányzati hozzájárulás (jelen esetben: annak elmulasztása) mikénti minősítésével kapcsolatos, a vizsgált jogesetben kifejtett árnyalt, kifinomult argumentációnak.[82]

Végül, amit a konkrét ügyre vonatkoztathatóan a fentiekből leszűrhetünk: az önkormányzati adósságot keletkeztető ügylethez történő kormányzati hozzájárulásnak kétségkívül vannak ellenőrizhető, felülvizsgálható – lényegében tehát egyszerű, anyagi jogilag kötött jogalkalmazói tevékenységet igénylő – feltételei: így a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjaiban foglaltak megtartása közigazgatási perben is vizsgálható lenne, e körben a döntés jogszerűsége felülbírálható volna. A Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontjában és (5) bekezdésében rögzített feltételek azonban – bár a jogi szabályozás szerint a döntéshozatal során figyelembe veendő szempontok egyértelműen meg vannak határozva – már a Kormány széles, gazdaságpolitikai szempontú diszkrecionális döntési jogkörét alapozzák meg: előbbi azzal, hogy az államháztartás adósságának mértékét összesítetten (s nem a központi és önkormányzati alrendszerre különválasztva) tartalmazza,[83] míg utóbbi akként, hogy a hozzájárulás lehetséges megtagadásának okait – alapvetően az adósságfék szabályainak érvényesítése céljából, de – tágan, a Kormány szabad belátására bízva határozza meg.[84] A diszkrecionális döntést lehetővé tevő rendelkezések fényében világossá válik a puszta jogalkalmazást igénylő szabályok funkciója is:

---

[81] F. Rozsnyai 2023a: 124; vö. Fazekas J. 2023a: 56, aki arra is felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy a diszkrécióval kapcsolatos fenti elméleti álláspontok kidolgozására nem a kormányzati cselekmények, hanem a közigazgatási jogi aktusok jogi kötöttsége kapcsán került sor.

[82] A bíróság – jóllehet e tekintetben nyilván szűk körű – eljárási lehetősége következik a 3200/2025. (VI. 23.) AB határozat fentebb ismertetett megállapításaiból is.

[83] S ekként a Kormány döntésén (politikai diszkrécióján) múlik, hogy az adósságcél teljesítésére mely ügyleteket tekinti veszélyesnek. Vö. Kecső 2024.

[84] Lásd mindehhez Nagy–Hoffman 2023: 428 és 431–432. A szerzők szerint „kétséges", hogy a Kormány döntésével szemben gyakorolható-e hatékony jogorvoslati jog – a kérdésére választ nem adnak, azonban utalnak rá, hogy a „hatályos szabályok a Kormány döntését a politikai kérdések *(political questions)* dimenziójában he-

azokon keresztül a törvényalkotó Országgyűlés a végrehajtó Kormány diszkrecionális döntési jogát annyiban korlátozta, hogy a feltételeket nem teljesítő (de például a kormányzat számára „politikailag kedves", azonos színezetű vezetéssel rendelkező) önkormányzat számára – diszkrecionális, politikai értékválasztást megvalósító döntésében – nem adhatja meg hozzájárulását az adósságot keletkeztető ügylethez, önmagában azonban a feltételek teljesítése még nem keletkeztet alanyi jogot az önkormányzat számára a hozzájárulás megadására, mert ez továbbra is a Kormány diszkréciójába tartozik;[85] a diszkrecionális döntés jogszerűsége pedig – ami a bírói út kizárólagos szempontja[86] – fogalmilag nem vizsgálható.

d) A kormányzati tevékenységnek nincs közvetlen és tényleges joghatása, védendő helyzetet nem teremt, így az ebbe tartozó döntéseknél a jog vagy jogos érdekek sérelme általában nem merül fel. A kormányzati tevékenység jogtudományban tárgyalt jellemzői közül talán ez az, amelyik a legkevésbé lett exponálva a vizsgált argumentációkban, s ezért – deduktív módszert alkalmazva – általános tételként nem is, legfeljebb – induktív megközelítéssel – csak a konkrét esetre vonatkoztatva lehet vizsgálni. Egyrészt a felperes hivatkozott arra, hogy a Kormányhatározat kapcsán a fenti jellemző nem állapítható meg, mivel annak van joghatása és érinti az önkormányzati autonómiát mint védendő jogi helyzetet; másrészt a másodfokú bíróság rámutatott az önkormányzati autonómia sérelmével kapcsolatos alkotmányossági aggályok megalapozatlanságára. Az ezzel kapcsolatos problematika annak ellenére is nehezen megfogalmazható, hogy a Kormányhatározat alapján viszonylag egyértelmű helyzet állt elő: a felperes fejlesztési célú hitelt kívánt felvenni, amely az alperes hozzájárulásának megtagadása folytán – a korábban megkötött hitelszerződés hatálybalépés nélküli megszűnésével – meghiúsult. Nehezen vitatható, hogy a Kormányhatározatnak volt (magánjogi) joghatása, amint az is, hogy ez a felperes jogos érdekét minimum sérthette, mindez pedig legalábbis megkérdőjelezi a Kormányhatározat kormányzati tevékenységként történő értékelését.[87]

Álláspontunk szerint a problémakör a kormányzati tevékenység diszkrecionális voltával összefüggésben koncipiálható. Láthattuk egyrészt, hogy diszkrecionális döntési jogkör esetén az ezt megalapozó jogi szabályozásból a döntés tartalma nem olvasható ki, csak az, hogy valamilyen döntés meghozatalára fog sor kerülni;[88] ilyenkor tehát – ismét utalunk Patyi imént citált megállapítására – az ügyfélnek csak a döntés meghozatalára, de nem meghatározott tartalmú döntésre lehet alanyi joga. S álláspontunk szerint éppen ebben ragadható meg a jog, jogos érdek sérelmének hiánya is a Kormányhatározattal – s általában a kormányzati tevékenységgel – kapcsolatban. Mivel a döntés végső soron a Kormány diszkrecionális hatáskörébe tartozik, így még az önkormányzat által teljesíthető – s mint láthattuk, tulajdonképpen a Kormány döntési szabadságának korlátjaiként felfogható – feltételek fennállása esetén is a Kormány szabad

lyezik el, amelyek körében a jogorvoslat nem érvényesül" (Nagy–Hoffman 2023: 432). Azonos álláspontot képvisel Kecső 2024.

85 Mindezekből álláspontunk szerint az is következik, hogy a Gst. összességében nem tekinthető közigazgatási jogi jogszabálynak, rendelkezései sokkal inkább az alkotmányjog területére tartoznak.

86 Fazekas 2018: 213.

87 Hasonló megállapításra jut Fazekas 2018: 139–140 és Fazekas 2022: 19. Vö. még Varga 2024: 547 is.

88 Vö. Fazekas J. 2023a: 51; F. Rozsnyai 2023a: 120–124.

belátásán múlik a döntés, mivel a feltételek teljesítése a fentiek szerint nem keletkeztet alanyi jogot a hozzájárulás megadására; így pedig a hozzájárulás megtagadásával nem sérülhet a kérelmező önkormányzat joga, jogos érdeke sem, hiszen a döntés tartalmára vonatkozóan nem is volt alanyi joga.

e) A kormányzati cselekmény nem az Ákr. szerinti, s annak hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági cselekmény, továbbá a kormányzati tevékenység jogszerűsége tárgyában – amennyiben a bírói út lehetősége a Kp. alapján egyáltalán felmerül (például az egyedi kormányhatározatoknál) – főszabály szerint nincs helye közigazgatási jogvitának.

Bár e vonatkozásban olyan, elsősorban a joggyakorlat, illetve a jogalkalmazók számára fontos kérdésekről van szó, amelyek a jogi szabályozásból logikusan levonható következtetések révén megválaszolhatók (legalábbis az ügyben eljárt bíróságok adtak rá egy választ), azok tudományos igényű megközelítése sem közömbös, mert mind a szabályozás, mind a kormányzati-közigazgatási tevékenység határterületének új aspektusait világíthatja meg, amint arra a vizsgált jogesetben is sor került.

Az, hogy a kormányzati tevékenység nem tartozik az Ákr. hatálya alá, bővebb kifejtés nélkül is érthető, bár a vizsgált jogesetben a bíróságok által elvetett felperesi érvelés mentén ennek a lehetősége is felmerült. Itt csak arra kívánunk utalni, hogy a kormányzati tevékenység fentiekben vizsgált jellemzői, fogalmi elemei lényegében kizárják felette az Ákr. tárgyi hatályát, mivel a hatósági ügy Ákr. 7. § (2) bekezdése szerinti fogalmáról ezekben az esetekben nem lehet szó. Kiemelendő még e tekintetben a részletszabályok jelentősége, amelyek – mint a jelen ügyben is –, úgy tűnik, mintegy pótolják az Ákr. alkalmazásának kizártságából fakadó szabályozási hiányosságokat (például a hozzájárulás iránti kérelem módja, határideje, tartalma, mellékletei tekintetében a Gsr. 5. §).

Ami pedig a Kp. hatályát és a közigazgatási jogvitával, valamint a közigazgatási bírói úttal való összefüggéseket illeti, e körben különösen az a bírói jogértelmezés emelendő ki, amely a normatív szabályozásból [a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja és 4. § (1) bekezdésének viszonyából] kiindulva, de tudományosan értékelhető módon is lefektette a kormányzati-közigazgatási tevékenység dogmatikai határvonalait. Ez a legtömörebben talán akként foglalható össze, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontját kivételi szabályként értelmezve, azt a Kp. 4. § (1) bekezdése szempontjából tartotta alkalmazhatónak. Másként megfogalmazva: a Kp. alkalmazásában a kormányzati tevékenységek halmaza a közigazgatási tevékenységek halmazának valódi részhalmazát képezi; s a kivételi szabály értelme, hogy bár az abba tartozó cselekmények vonatkozásában is teljesül a közigazgatási cselekmény Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalma, azokat a jogalkotó főszabály szerint mégis kizárja a közigazgatási jogviták köréből.[89]

Ez a megközelítés természetesen nem zárja ki, hogy vannak olyan, a kormányzati tevékenység körébe tartozó cselekmények is, amelyek egyébként nem minősülnek közigazgatási tevékenységnek, de azokat a Kp. hatálya alá nem tartozónak tekinti, s így nem is értékeli a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja körében. Mégis, ez utóbbiakkal kapcsolatban elméletileg felmerülhet egy igencsak „zavarba ejtő" eset, amelyet röviden érdemes e helyütt megvizsgálni: miként volna

[89] Vö. F. Rozsnyai 2023b: [23].

értékelhető, ha a törvény egy, a Kp. 4. § (1) bekezdése szerint közigazgatási tevékenységnek nem minősülő kormányzati tevékenységgel kapcsolatban adna helyt közigazgatási jogvitának? A bírói jogértelmezést egy ilyen eset szétfeszítené. Ezzel szemben mintha erre az esetkörre is kiterjedne a Kp. Kommentár következő megállapítása:

> „A Kp. kormányzati cselekmény fogalma már elnevezésében is különbözik a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt »közigazgatási cselekmény« fogalmától. Ez a kettősség is tükrözi, hogy kormányzati cselekmény esetén a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt egyes vagy összes fogalmi elem, illetve elemek nem teljesülhetnek."[90]

Hasonlóképpen fogalmaz az Ákr. Kommentár is:

> „A kormányzati cselekmény nem az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági cselekmény. Az elhatárolást igazolja a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja, amely nem enged bírói utat a kormányzati tevékenységgel szemben, ami alkotmányosan csak úgy lehetséges, hogy ilyen tevékenységek esetén hiányzik a Kp. 4. § (1) bekezdésében megkívánt jogvédelmi igény."[91]

Felmerül ugyanakkor a kérdés, ha a Kp. által a kivételi szabályok között nevesített kormányzati tevékenység esetében nem teljesülnének a közigazgatási tevékenység egyes vagy összes fogalmi elemei, illetve esetében hiányozna a jogvédelmi igény, akkor ugyan mi szükség volna a kivételi szabályra, s egyébként is, miként merülhetne fel a Kp. hatálya, alkalmazhatósága az ilyen tevékenységekkel kapcsolatban. S megfordítva: ha törvény egy ilyen kormányzati cselekmény közigazgatási perben történő megtámadhatóságát engedné – ami a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja értelmében („[h]a törvény eltérően nem rendelkezik") minden további nélkül lehetséges volna –, abban az esetben a kivételi szabály átalakulna „kiegészítő" szabállyá, s olyan cselekmény jogszerűségének (vagyis a cselekmény tárgyában felmerült közigazgatási jogvita) elbírálását utalná a Kp. 5. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási bírói útra, amely a Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében nem vonható a közigazgatási jogvita alapját képező közigazgatási tevékenység fogalma alá. Bár nincs tudomásunk ilyen szabályról, annak lehetősége elméletileg nem kizárható; mindenesetre egy ilyen törvényi rendelkezés szükségszerűen és jelentősen megbontaná a Kp. jogorvoslati rendszerének koherenciáját, s adott esetben – legalábbis a rendes bíróságok számára – feloldhatatlan jogalkalmazási problémákhoz vezetne. A magunk részéről ezért a fenti gondolatot nem, hanem a vizsgált ügyben a bíróságok által lefektetett jogértelmezést tartjuk követendőnek: azt, hogy a kormányzati tevékenység Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjában rögzített fogalma a Kp. 4. § (1) bekezdésével összefüggésben (az abban meghatározott közigazgatási tevékenység fogalmának részhalmazaként) értelmezhető.

[90] Barabás 2024b.
[91] Barabás 2025.

KONKLÚZIÓK

A vizsgált jogeset centrális kérdését is jelentő témakörben, vagyis a kormányzati tevékenység mibenlétével, jellemzőivel kapcsolatban, bár a jogalkotó széles teret engedett – s egyúttal kevés támpontot adott – a bírói gyakorlatnak, ennek ellenére a releváns jogesetek száma csekély. A fenti vizsgálódás tehát rendelkezik, de legalábbis rendelkezhet egyfajta „önmagában álló" értékkel, amely éppen ritkaságából és relevanciájából következik. Láthattuk azonban azt is, hogy ez az érték mégsem csak önmagában áll meg: olyan új, a szakirodalomban sem fellelhető ismereteket és következtetéseket lehetett nyerni belőle, amelyek érdemben bővítik a kormányzati tevékenység fogalmának a jogalkalmazás és a jogtudomány számára is hasznosítható értelmezési kereteit, különös tekintettel arra, hogy a hazai szakirodalomban viszonylag ritka a kifejezetten a kormányzati tevékenység mibenlétével foglalkozó munka.[92] Külön kiemeljük a fentiekben még csak hipotetikus kérdésfelvetésként vizsgált eseteket: a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos mulasztási per és a közigazgatási tevékenységnek nem minősülő kormányzati tevékenységgel szemben törvény által engedett bírói jogorvoslat problematikáját. Bár e kérdésfelvetések most még csak elméleti fejtegetésekre adtak okot, azonban hazai jogéletünk ökölszabályából kiindulva csak idő kérdése, hogy konkrét jogesetekben is megjelenjenek; a konkrét jogesetekben pedig – mint fentebb is láthattuk – komoly szerepe lehet a szakirodalmi munkáknak, amelyek – bár nem kizárólag önmagukban, de a bírói interpretáció alapjaként – akár bírósági döntések indokolásában is megjelenhetnek.

Meggyőződésünk, hogy a vizsgált jogesetben keletkezett bírói döntések, s azok jogirodalmi interpretációi irányadók és meghatározók lesznek a kormányzati és közigazgatási tevékenységek elhatárolásával, azok bírói kontrolljával vagy egyes, kapcsolódó kérdésekkel (így például a diszkrecionális-mérlegelési jogkör elhatárolásával, az ezekre vonatkozó jogi szabályozás funkciójával, a Kp. tárgyi hatályával) kapcsolatos jogesetekben és jogtudományi disputákban. Fenti vizsgálódásunk is egy szerény kontribúció ehhez, remélve, hogy segítséget nyújthat a jövőben felmerülő jogértelmezési kérdések megoldásában, netán – a kormányzati tevékenység fogalmának normatív meghatározására irányuló – jogalkotási tendenciák kialakításában, ráirányítva egyúttal a figyelmet a kormányzati tevékenységek izgalmas, jogi problémákban gazdag határterületére.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Barabás Gergely (2024a): A Kormány. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).

Barabás Gergely (2024b): Kormányzati tevékenység: a *„political question doctrine"* a magyar közigazgatási perjogban. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina –

[92] Vö. Fazekas J. 2023a: 77.

Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Barabás Gergely (2024c): Törvényben kizárt közigazgatási bírói út. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György: *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Barabás Gergely (2025): Kormányzati cselekmény. In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Detterbeck, Steffen (2025): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München: C. H. Beck. Online: https://doi.org/10.17104/9783406823855
Ereky István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest: Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó.
F. Rozsnyai Krisztina (2016a): A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások. *Versenytükör,* 12(4), 33–40.
F. Rozsnyai Krisztina (2016b): Perjogi önállósulás és különbírósági jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle,* 9(4), 3–9.
F. Rozsnyai Krisztina (2019): A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei. *Magyar Jog,* 66(10), 541–549.
F. Rozsnyai Krisztina (2023a): A közigazgatási aktusok jogi kötöttsége. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 120–127.
F. Rozsnyai Krisztina (2023b): Közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogvita. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Budapest: ORAC. Online: http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-biraskodas-es-kozigazgatasi-jogvita
F. Rozsnyai Krisztina (2024): Az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának indokai. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Fazekas János (2021): A kormányzati tevékenység fogalmának jogtudományi problémái. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Semper ad perfectum. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 207–217.
Fazekas, János (2022): Administrative Procedural and Litigation Aspects of the Review of Governmental Actions. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences,* 2(2), 6–22. Online: https://doi.org/10.54201/iajas.v2i2.52
Fazekas János (2023a): *A kormányzati tevékenység bírói kontrollja*. Budapest: ORAC. Online: https://doi.org/10.21862/ELTEJKT64
Fazekas, János (2023b): Political Question Doctrine in Hungary and Europe. An Overview. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae,* 62, 235–240. Online: https://doi.org/10.56749/annales.elteajk.2023.lxii.13.235
Fazekas Marianna (2018): Közigazgatási bíráskodás a hatósági ügyeken túl (A közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályának néhány kérdése). In Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi*

Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. Budapest: ELTE Eötvös, 208–223.

Fazekas Marianna (2023a): A közigazgatási bírói út. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 346–360.

Fazekas Marianna (2023b): Kormányzati aktusok. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 88–89.

Fekete Orsolya (2023): A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre. *Forum. Acta Juridica et Politica,* 13(3), 83–99.

Fratini, Marco (2024): *Manuale sistematico di diritto amministrativo.* Molfetta: Neldiritto Editore.

Hufen, Friedhelm (2024): *Verwaltungsprozessrecht.* München: C. H. Beck. Online: https://doi.org/10.17104/9783406805929

Kecső Gábor (2024): Az önkormányzat mint adós. Hitelviszonyok létesítése és korlátozása. In Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról.* Budapest: ORAC (elektronikus kiadvány).

Koch, Johannes (1998): *Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich.* Berlin: Duncker & Humblot. Online: https://doi.org/10.3790/978-3-428-49308-1

Kovács András György (2021): A középületekbe beléptetés mint közigazgatási jogvita és a hatalmi ágak szétválasztásának kapcsolata. *Állam- és Jogtudomány,* 62(4), 50–76.

Kovács András György (2023): A közigazgatási bíróság határozata és joghatásai. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 397–418.

Lombard, Frédéric – Ricci, Jean-Claude (2021): *Droit administratif général.* Vanves: Hachette Supérieur.

Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest: Tankönyvkiadó.

Marosi, Ildikó – Csink, Lóránt (2009): Political Questions in the United States and in France. *Studia Iuridica Caroliensia,* 1(4), 113–124.

Nagy Marianna – Hoffman István szerk. (2023): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Budapest: ORAC.

Patyi András (2017): *A közigazgatási működés alapjai.* Budapest: Dialóg Campus.

Plessix, Benoît (2024): *Droit administratif général.* Paris: LexisNexis.

Political Questions, Public Rights, and Sovereign Immunity (Note) (2016). *Harvard Law Review,* 130(2), 723–744.

Rocco, Galli (2019): *Nuovo corso di diritto amministrativo.* Milano–Padova: CEDAM.

Rose-Ackerman, Susan – Lindseth, Peter L. – Emerson, Blake szerk. (2019): *Comparative Administrative Law.* Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.

Rozsnyai Krisztina (2019): A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok végzései a pártok által elfogadott tiltott támogatásokról hozott állami számvevőszéki jelentésekkel és felhívásokkal szembeni közigazgatási bírói út hiányáról. *Jogesetek Magyarázata,* 10(4), 17–26.

Seidman, Louis Michael (2004): The Secret Life of the Political Question Doctrine. *John Marshall Law Review,* 37, 441–480.

Siegel, Thorsten (2024): *Allgemeines Verwaltungsrecht.* Heidelberg: C. F. Müller.

Trócsányi László (2020): A közigazgatási bíráskodás: de lege lata és de lege ferenda – Adalék egy jogalkotási kísérlethez. *Magyar Jog,* 67(2), 88–94.
Varga Zs. András (2014): Közigazgatás és jogalkotás. In Csehi Zoltán et al. (szerk.): *(L)ex Cathedra et Praxis: Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából.* Budapest: Pázmány Press, 541–555.
Vosskuhle, Andreas – Eifert, Martin – Möllers, Christoph szerk. (2022): *Grundlagen des Verwaltungsrechts.* München: C. H. Beck.

Dr. Deák Péter Mihály PhD, bírósági titkár a Fővárosi Ítélőtábla Közigazgatási Kollégiumában, egyetemi adjunktus az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszékén. Jogtörténeti kutatásai főként a római családjog területére koncentrálnak, de több más témájú publikáció szerzője vagy szerkesztője is. Közigazgatási (eljárás)jogi kutatásait bírósági tevékenységével összefüggésben folytatja.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 71–98. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.3

Belényesi Emese

A CAF-ÖNÉRTÉKELÉS HRM-FOLYAMATOKRA GYAKOROLT HATÁSA ÉS A KÖZSZOLGÁLATI HRM KIVÁLÓSÁGI MODELL KIALAKÍTÁSA A NEMZETKÖZI GYAKORLAT TÜKRÉBEN

The Impact of CAF Self-Assessment on HRM Processes and the Development of a Public Service HRM Excellence Model, Considering International Practice

Dr. habil. Belényesi Emese egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék, belenyesi.emese@uni-nke.hu

A tanulmány a Common Assessment Framework (CAF) önértékelési folyamatának hatását vizsgálja a közszolgálati humánerőforrás-menedzsment (HRM) fejlesztésére. A módszertan kvalitatív dokumentumelemzésre épül hazai CAF-anyagok és stratégiai HR-dokumentumok alapján, továbbá a CAF tartalmának összevetésére négy nemzetközi HRM kiválósági modellel (ECQ, OECD, ENSZ, UNESCO). Kiegészítésként négy fejlett közszolgálati rendszert (Szingapúr, Új-Zéland, Egyesült Királyság, Kanada) elemez esettanulmányok útján. További adatforrásként szolgált a KDZ 2021-es felmérése, amely 59 Effective CAF User szervezet visszajelzéseit tartalmazza. Az eredmények alapján a CAF hatása három fő mechanizmuson keresztül érvényesül: 1. a HR-folyamatok strukturálása és standardizálása, 2. a vezetői és munkatársi bevonás erősödése, valamint 3. a PDCA-ciklusra épülő, eredményorientált működés intézményesülése. A KDZ-adatok szerint a mérhetőség javulását a szervezetek 63%-a, a szervezeti kultúra erősödését 61%-a jelezte, míg a HR-fejlesztési lépések a fejlesztési tervek 58%-ában jelentek meg. A vizsgálat azt mutatja, hogy a CAF tartalma jól illeszthető a nemzetközi kompetenciakeretekhez és indikátorrendszerekhez, így megalapozza egy CAF-alapú közszolgálati HRM kiválósági modell kialakítását. A kutatás fő korlátját a dokumentumelemzésre és benchmarkingra való támaszkodás jelenti; primer, longitudinális adatok hiányában a hosszú távú hatások igazolása további empirikus vizsgálatot igényel. A tanulmány rövid távon egységes közszférafelmérés és

mutatószámrendszer bevezetését, középtávon központi munkaerő-adatbázis és pilotprojektek indítását, hosszú távon pedig központi tehetséggondozó mechanizmusok kialakítását javasolja.

Kulcsszavak:
benchmarking, CAF, HRM, kompetenciakeretek, közszolgálati kiválóság

This study investigates the effect of the Common Assessment Framework (CAF) self-assessment process on the development of human resource management (HRM) in the public sector. The qualitative methodology involves analysing domestic CAF materials and strategic HR documents and comparing the CAF content with four international HRM excellence models (ECQ, OECD, UN and UNESCO). Additionally, case studies were used to analyse four advanced public service systems (Singapore, New Zealand, the United Kingdom and Canada). Another source of data was the KDZ 2021 survey, which contained feedback from 59 'Effective CAF User' organisations. Based on the results, the impact of the CAF is realised through three main mechanisms: 1. structuring and standardising HR processes, 2. strengthening management and employee involvement, and 3. institutionalising results-oriented operations based on the PDCA cycle. According to KDZ data, 63% of organisations reported improved measurability, 61% reported strengthening organisational culture and 58% of development plans included HR development measures. The study shows that CAF content aligns well with international competency frameworks and indicator systems, laying the groundwork for developing a CAF-based public service HRM excellence model. The main limitation of the research is its reliance on document analysis and benchmarking. In the absence of longitudinal primary data, further empirical research is required to verify the long-term effects. The study recommends introducing a uniform public sector survey and indicator system in the short term, launching a central labour database and pilot projects in the medium term, and developing central talent management mechanisms in the long term.

Keywords:
benchmarking, CAF, competency frameworks, HRM, public service excellence

BEVEZETÉS

A közszolgálati szervezetek működésében egyre hangsúlyosabbá válik a szervezeti teljesítmény, a minőségirányítás és az emberierőforrás-gazdálkodás (HRM) integrált fejlesztése. A CAF olyan önértékelési eszköz, amely képes átfogó képet adni a szervezetek működéséről, beleértve a HRM-folyamatok érettségét és fejlesztési szükségleteit. A hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján a CAF jelentős hatással lehet a stratégiai HRM kialakítására, a kompetenciák fejlesztésére, a vezetői működés javítására és a szervezeti kultúra erősítésére.

A tanulmány célja annak feltárása, hogy a CAF milyen módon járul hozzá a közszolgálati HRM-folyamatok fejlesztéséhez, hogyan integrálható a nemzetközi HRM kiválósági modellek logikájába, valamint milyen keretek között alakítható ki a CAF-ból levezetett, egységes közszolgálati HRM kiválósági modell.

A fenti problémaértelmezés rámutat arra, hogy a CAF-önértékelés nemcsak általános szervezetfejlesztési eszköz, hanem a HRM-folyamatok fejlesztésének egyik lehetséges katalizátora is. A következő elméleti áttekintés olyan kiválósági és kompetenciakereteket mutat be, amelyek szolgálják a CAF-fal és a HRM-mel kapcsolatos hatásmechanizmusok fogalmi megalapozását.

A tanulmány három szempontból járul hozzá a közszolgálati HRM és minőségmenedzsment szakirodalmához. Egyrészt rendszerszintű elemzést nyújt arról, hogy a CAF miként értelmezhető a humánerőforrás-menedzsment fejlesztésének eszközeként. Másrészt strukturált módon feltárja a CAF és a meghatározó nemzetközi HRM kiválósági keretrendszerek (ECQ, OECD, ENSZ, UNESCO) közötti tartalmi és funkcionális illeszkedési pontokat. Harmadrészt egy integrált, CAF-alapú közszolgálati HRM kiválósági modell koncepcionális kereteit vázolja fel, amely összekapcsolja a minőségmenedzsment és a stratégiai HRM megközelítéseit.

ELMÉLETI HÁTTÉR

Mivel a tanulmány azt vizsgálja, hogy a CAF hogyan képes hatni a közszolgálati HRM-folyamatokra, első lépésként a közszolgálati kiválóság és a humánerőforrás-menedzsment alapvető összefüggéseit szükséges áttekinteni. Ez biztosítja azt az elméleti kiindulópontot, amelyre a CAF és a HRM-rendszerek közötti kapcsolódási pontok későbbi elemzése épül.

A közszolgálati kiválóság és HRM-rendszerek összefüggései

A közszféra szervezetei egyre összetettebb, gyorsan változó környezeti feltételek között működnek, amelyek a humánerőforrás-menedzsmentet (HRM) a szervezeti teljesítmény egyik meghatározó tényezőjévé teszik. A modern közszolgálati HRM a kompetenciaalapú megközelítések, a stratégiai humán menedzsment és az emberi tőke fejlesztésének integrált szemléletére épül, és elmozdul a hagyományos adminisztratív funkcióktól a teljesítményalapú, adatvezérelt működés irányába.[1] A szervezeti kiválóság és a közszolgálati értékteremtés közötti kapcsolatot az elmúlt évtizedekben számos modell próbálta megragadni, köztük a teljes körű minőségirányítási modell (TQM), az EFQM (*European Foundation for Quality Management*) kiválósági modellje, valamint ezek közszféra-specifikus adaptációi.[2]

A közszolgálati szervezetek működésének minősége mindinkább azon múlik, mennyire képesek olyan humánerőforrás-menedzsment rendszereket kialakítani, amelyek támogatják a stratégiai teljesítményt, a szolgáltatási kiválóságot és az állampolgár-központú működést. A New Public Management (NPM) paradigmáját követően, a *public value governance* szemlélet megerősítette a munkavállalói kompetenciák, a vezetői készségek és a szervezeti tanulás jelentőségét.[3] Ebben az összefüggésben vált kiemelten fontossá a CAF, amely Európa-szerte

[1] Boyne 2002; Christensen–Lægreid–Røvik 2020.
[2] Pollitt–Bouckaert 2017.
[3] Symes 1999; Bryson–Crosby–Bloomberg 2014.

integrált önértékelési eszközként járul hozzá a folyamatos fejlesztéshez és a humán erőforrások stratégiai fejlesztéséhez.[4]

A HRM kulcsszerepe a közszektorban különösen ott válik hangsúlyossá, ahol a szakpolitikai célok végrehajtása a kompetens munkaerő rendelkezésre állásától, a motivációs rendszerek minőségétől és az etikus közszolgálati kultúra fenntartásától függ.[5] E tényezők érvényesülését a nemzeti és nemzetközi kiválósági keretrendszerek egyre markánsabban integrálják a szervezetfejlesztési és önértékelési módszertanokba.[6]

A nemzetközi kompetenciakeretek szerepe a közszolgálati kiválóságban

A közszféra HRM kiválóság koncepciója több nemzetközi keretrendszerben is megjelenik. Ezek a kompetenciakeretek különösen fontosak a közszolgálati HRM standardizálásában, a kompetenciakeretekre épített HRM-rendszerek kulcsszerepet játszanak a közszolgálat professzionalizálásában.

- Az *OECD Közszolgálati foglalkoztatási és irányítási keretrendszere (OECD Public Employment and Management Framework)* a jövőkompetenciákra, az agilitásra és az adatvezérelt kormányzásra helyezi a hangsúlyt;[7]
- Az *ENSZ Közszolgálati kompetenciakerete (UN Civil Service Competency Framework)* globális szinten standardizálja a vezetői és szakmai kompetenciákat;[8]
- Az *Egyesült Államok ECQ-modellje (U.S. Office of Personnel Management Executive Core Qualifications)* a stratégiai vezetésre és az eredményorientált irányításra épül;[9]
- Az *UNESCO transzverzális kompetenciakerete (UNESCO Transversal Competencies Framework)* a kreativitás, a kollaboráció, a komplex problémamegoldás és fenntarthatóság hangsúlyozásával járul hozzá a közszféra modernizációjához.[10]

Ezek a keretek egymással részben átfedésben állnak, de a közös metszet világos: *a kompetenciák fejlesztése a közszolgálati kiválóság elsődleges mozgatórugója*.

A HRM kiválósági modellek *közös jellemzője,* hogy a teljesítmény- és kompetenciafejlesztést nem elszigetelt tevékenységként, hanem integrált szervezeti rendszerként fogják fel. Ez jól illeszkedik a CAF alapelveihez, amelyek ösztönzik a HRM-tevékenységek folyamatos monitorozását és fejlesztését.

4 EIPA 2020.
5 Van der Voet 2016.
6 OECD 2019.
7 OECD 2023.
8 United Nations 2016.
9 U.S. Office of Personnel Management [é. n. a].
10 UNESCO 2015.

A CAF-modell és a közszolgálati kiválóság keretei

A közszolgálati minőségfejlesztés a TQM szemléletből[11] és az EFQM-alapú kiválósági programokból nőtt ki,[12] amelyek strukturált keretet biztosítottak a vezetés, stratégia, humán erőforrás, partnerségek, folyamatok és eredmények értékelésére. A CAF ezekre a gyökerekre építve hozott létre egy kifejezetten közszférára szabott, integrált önértékelési rendszert,[13] mint a közszféra minőségirányítási és szervezetfejlesztési eszközét, amely az EFQM logikáját adaptálja a közigazgatási szervezetek sajátosságaira.

A CAF *célja kettős:* 1. támogatni a közintézmények önértékelését és fejlesztését, valamint 2. egységes európai referenciakeretet biztosítani a közszolgálati kiválóság értelmezéséhez. A CAF 2020-as verziója erőteljesebben fókuszál az emberi erőforrásra és a kompetenciák fejlesztésére, kiemelve a vezetői szerepvállalást, az etikus magatartást, a dolgozói jóllétet és a kapacitásfejlesztést. A modell továbbá egyértelműen jelzi a HR-stratégiák és a szervezeti innováció összefüggését, valamint a digitális transzformáció HR-követelményeit.[14]

Kutatások rámutatnak, hogy a CAF-önértékelés eredményei közvetlenül hatnak a HR-folyamatokra, különösen a kompetenciamenedzsment, a teljesítményértékelés és a képzési rendszerek esetében.[15] A modell alkalmazása hozzájárul a szervezeti tanuláshoz, az átláthatóbb folyamatokhoz és a vezetői döntéshozatal minőségéhez.

További kutatások következetesen igazolják, hogy a CAF bevezetése erősíti a folyamatmenedzsmentet, az adatvezérelt döntéshozatalt és a szervezeti tanulást,[16] oly módon, hogy rendszerszinten növeli a formális HR-stratégiák arányát,[17] folyamatszinten javítja a teljesítménymenedzsment megbízhatóságát,[18] és egyéni szinten fokozza a munkavállalói bevonódást.[19]

A HRM és a CAF szerepe a közszolgálati kiválóságban

A közszféra HRM-jét egyre több országban stratégiai funkcióként értelmezik.[20] A kutatások szerint a hatékony közszolgálati HRM *négy területre* épül:

1. kompetenciaalapú kiválasztás és előmenetel;
2. vezetőfejlesztés;
3. teljesítménymenedzsment;
4. szervezeti kultúra és munkavállalói elkötelezettség.[21]

[11] Oakland 2014.
[12] Bou-Llusar et al. 2009.
[13] EIPA 2020.
[14] EIPA 2020.
[15] Bouckaert – Van Dooren 2015; Hammerschmid et al. 2016.
[16] Wynen–Verhoest–Demuzere 2016; Rickards–Ritsert 2013.
[17] Tomaževič–Seljak–Aristovnik 2016.
[18] Rickards–Ritsert 2013.
[19] Wynen–Verhoest–Demuzere 2016.
[20] OECD 2019.
[21] Demmke 2019; Kim–Holzer 2016.

A CAF ezek közül szinte mindegyikre *közvetlen hatással* van, mivel az önértékelési folyamat rávilágít a HRM-rendszer gyengeségeire, és strukturált fejlesztési terv kialakítására ösztönöz.[22]

Ugyanakkor a szakirodalom azt is jelzi, hogy a CAF bevezetése *többdimenziós hatást* gyakorol a közszolgálati HRM-re:

- *Kompetenciamenedzsment fejlődése.* A CAF-önértékelés feltárja a kompetenciahiányokat, támogatja a kompetenciaalapú kiválasztási és képzési rendszerek kialakítását, és növeli a vezetői szerepek átláthatóságát.[23]
- *Teljesítményértékelési rendszerek erősödése.* A modell szerkezetéből adódóan rendszeresen visszacsatolja a HR-folyamatok hatékonyságát, ami fejleszti a teljesítménymenedzsment módszertanát, és javítja az egyéni és szervezeti célrendszerek összhangját.[24]
- *Szervezeti kultúra és dolgozói elkötelezettség.* A CAF gyakorlata növeli az átláthatóságot, támogatja az etikus és együttműködésen alapuló kultúra kialakítását, valamint javítja a belső kommunikáció minőségét.[25]
- *Szervezeti tanulás és innováció.* A CAF alapelvei elősegítik a tanulószervezeti működést, a tudásmegosztást és az innovációs kapacitások kiépítését. Különösen fontos ez a digitális transzformáció korszakában, ahol az adaptív vezetés és a változásmenedzsment képessége kritikus.[26]

Az EU-tagállamokban végzett felmérések szerint a CAF leginkább a HRM-hez kapcsolódó fejlesztési projektek számát növeli, különösen a kompetenciamenedzsment és a vezetőfejlesztés területén.[27]

További empirikus vizsgálatok alapján jól kirajzolódnak a CAF HRM-re gyakorolt hatásmechanizmusai. A *rendszerszintű* hatások a HR-stratégiai dokumentumok és szabályozott folyamatok erősödésében érhetők tetten.[28] A *folyamatszintű* hatás a teljesítménymenedzsment minőségének javulását, a célok és eredmények összehangoltságát hozza.[29] Az *egyéni szintű* hatás pedig erősíti a minőségorientált vezetést, és növeli a munkatársak bevonását a szervezetfejlesztési folyamatokba.[30] Az EU-tagállamok tapasztalatai szerint a CAF különösen a kompetenciamenedzsment és a vezetőfejlesztés fejlesztési projektjeinek számát emeli.[31]

Mindazonáltal a szakirodalom számos kutatási hiányra mutat rá. Kevés elemzés vizsgálja a CAF kifejezett hatásmechanizmusait a HRM-folyamatokon belül; nem tisztázott például, hogy a toborzás, a képzés vagy a teljesítménymenedzsment területén hat a legerősebben. Kevéssé

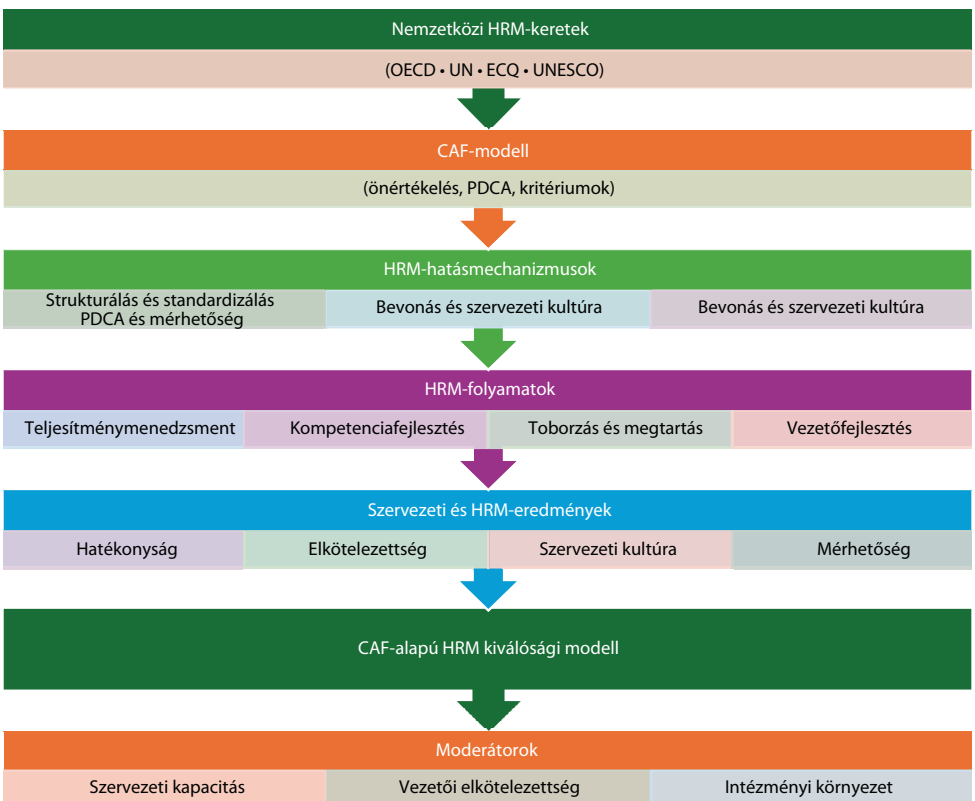
[22] Tomaževič–Seljak–Aristovnik 2014.
[23] Hammerschmid et al. 2016.
[24] Bouckaert – Van Dooren 2015.
[25] Christensen–Lægreid–Røvik 2020.
[26] OECD 2019.
[27] EIPA 2020.
[28] Tomaževič–Seljak–Aristovnik 2016.
[29] Rickards–Ritsert 2013.
[30] Wynen–Verhoest–Demuzere 2016.
[31] EIPA 2020.

ismert továbbá a CAF és más globális kompetenciakeretek illeszkedése,[32] és az sem, hogy a CAF képes-e megalapozni egy egységes, közszolgálati HRM kiválósági modellt.

A feltárt kutatási hiányosságok jól mutatják, hogy a CAF és a HRM-folyamatok kapcsolatának vizsgálata nemcsak időszerű, hanem módszertanilag is indokolt. Ezek alapján határozhatók meg azok a fókuszált kutatási kérdések, amelyekre a tanulmány választ kíván adni.

Konceptuális keret

A tanulmány elemzési keretét egy integrált konceptuális modell foglalja össze (1. ábra), amely a CAF-önértékelési rendszer és a közszolgálati HRM közötti kapcsolatot több szinten ragadja meg. A modell kiindulópontja a CAF mint szervezeti önértékelési és minőségmenedzsment-eszköz, amely strukturált kritériumrendszerén és PDCA- (*Plan–Do–Check–Act*) logikáján keresztül hat a szervezeti működésre.



1. ábra: A CAF HRM-re gyakorolt hatásának konceptuális modellje
Forrás: a szerző szerkesztése

[32] OECD 2023a; United Nations 2016; UNESCO 2015.

A modell központi elemei a CAF által kiváltott HRM-hatásmechanizmusok, amelyek három fő dimenzió mentén értelmezhetők: 1. a HR-folyamatok strukturálása és standardizálása; 2. a vezetői és munkatársi bevonás erősödése; valamint 3. az adatvezérelt, mérhetőségre épülő működés beágyazódása. Ezek a mechanizmusok közvetlenül befolyásolják a kulcsfontosságú HRM-folyamatokat, különösen a teljesítménymenedzsmentet, a kompetenciafejlesztést, a toborzást és a vezetőfejlesztést.

A modell következő szintjén a HRM-folyamatok változásai szervezeti és humánerőforrás-eredményekben jelennek meg, mint például a hatékonyság növekedése, a szervezeti kultúra erősödése, a munkavállalói elkötelezettség javulása és a működés mérhetőségének fejlődése.

A modell hangsúlyozza, hogy a CAF hatása nem közvetlen, hanem mediált jellegű, és jelentős mértékben függ a szervezeti kontextustól. Moderáló tényezőként jelennek meg a szervezeti kapacitások, a vezetői elkötelezettség és az intézményi környezet sajátosságai.

A konceptuális keret felső szintjén a nemzetközi HRM kiválósági modellek (OECD, ENSZ, ECQ, UNESCO) helyezkednek el, amelyek egyrészt tartalmi referenciát, másrészt normatív és mérési keretet biztosítanak a CAF-alapú HRM-fejlesztések számára. A modell végső kimenete egy integrált, CAF-alapú közszolgálati HRM kiválósági modell, amely összekapcsolja a minőségmenedzsment és a stratégiai HRM megközelítéseit.

KUTATÁSI KÉRDÉSEK

A fenti hiányosságok alapján, a tanulmány *három fókuszált kutatási kérdésre* épül.

1. Elsőként arra keressük a választ, hogyan hat a CAF-önértékelési folyamata a közszolgálati HRM-rendszerek minőségére és fejlettségére.
2. Második kérdésként azt vizsgáljuk, hogy a nemzetközi HRM kiválósági modellek miként illeszthetők a CAF logikájához, és milyen tartalmi szinergiák azonosíthatók közöttük.
3. Harmadik kérdésként arra törekszünk választ adni, hogy a CAF eredményeire építve kidolgozható-e egy olyan közszolgálati HRM kiválósági modell, amely egységes keretet biztosít a humánerőforrás-menedzsment fejlesztéséhez.

MÓDSZERTAN

A kutatási kérdések megválaszolása olyan módszertani felépítést igényel, amely egyszerre képes feltárni a CAF belső logikáját, a HRM-folyamatokra gyakorolt hatását, valamint a nemzetközi HRM kiválósági modellekhez való illeszkedését. Ennek megfelelően a kutatás módszertani kerete *három egymást erősítő elemre épült*: célzott dokumentumelemzésre, a nemzetközi HRM kiválósági modellek benchmarkingjára, valamint négy fejlett közszolgálati rendszer esettanulmány-alapú összehasonlítására. A módszertan célja, hogy feltárja a CAF HRM-re gyakorolt hatásmechanizmusait, a nemzetközi keretekhez való illeszkedését, és azonosítsa azokat a komponenseket, amelyek egy egységes hazai HRM kiválósági modell alapját képezhetik.

1. *Dokumentumelemzés.* A vizsgálat alapját dokumentumok elemzése adta. Ezek két csoportba sorolhatók: 1. a KDZ (2021) CAF–HRM felmérés eredményei; 2. a hazai stratégiai HRM-dokumentumok, köztük az integrált HRM-modell és a kapcsolódó háttéranyagok. A dokumentumok kvalitatív tartalomelemzése tematikus kódolással történt. A kódkeret kezdetben deduktív módon, a CAF 2020 kritériumai alapján lett kialakítva, majd induktív módon bővült, amikor új, visszatérő HR-témák jelentek meg (például vezetőfejlesztés, kompetenciahiány, teljesítménymenedzsment-torzulások). Az elemzés célja a HRM-folyamatokra gyakorolt közvetlen és közvetett hatások azonosítása volt. A kvalitatív tartalomelemzés során alkalmazott kódolási eljárást egy kutató hajtotta végre, így interkódolói megbízhatósági vizsgálatára nem került sor, ami a kutatás egyik módszertani korlátjaként értelmezhető.
2. *Benchmarking elemzés.* A CAF tartalmi elemeit összevetettük négy meghatározó globális HRM kiválósági modellel: az amerikai ECQ vezetői kompetenciakerettel, az OECD közszolgálati HRM-indikátoraival, az ENSZ közszolgálati értékek keretrendszerével és az UNESCO kompetencia- és készségfejlesztési modelljével. A benchmarking során az indikátorokat hasonlítottuk össze, és tematikus egyezéseket, eltéréseket, valamint lehetséges integrációs pontokat azonosítottunk. A módszer célja annak feltárása volt, hogy a CAF milyen mértékben képes lefedni a modern HRM kiválósági rendszerek kompetencia- és teljesítményfókuszú struktúráját. A benchmarking elemzés strukturált összehasonlítási mátrix alkalmazásával történt, amely három dimenzió mentén vizsgálta az egyes modellek illeszkedését: 1. kompetenciatartalom; 2. mérési és indikátorrendszer; valamint 3. kormányzási és értékalapú elemek.
3. *Nemzetközi esettanulmányok.* A benchmarkingot kiegészítette négy fejlett ország – Szingapúr, Új-Zéland, Egyesült Királyság és Kanada – releváns jógyakorlatának összegző vizsgálata. Az esettanulmányok kiválasztásának szempontjai: a) bizonyított hatékonyság a közszolgálati HR fejlesztésében; *b)* az alkalmazott HR-eszközök átlátható dokumentáltsága; c) adaptálhatóság a magyar rendszerbe. Az összehasonlítás célja az volt, hogy meghatározzam, mely elemek illeszthetők be a CAF-alapú hazai HRM-modellbe.

Bár a kutatás nem tartalmaz primer adatfelvételt, a KDZ (2021) felmérés másodlagos elemzése kvázi-empirikus adatbázisként értelmezhető, amely lehetővé teszi a CAF HRM-re gyakorolt hatásainak szervezeti percepciókon alapuló vizsgálatát. Ennek megfelelően a tanulmány explikatív jellegű, kvalitatív módszertanra épülő, ugyanakkor *exploratív–kvázi-empirikus megközelítést* alkalmaz, amely átmenetet képez a tisztán elméleti és a primer empirikus kutatások között.

A fenti módszertani keretek alapján a következő fejezet az elemzés során azonosított főbb eredményeket mutatja be. Az eredmények egyrészt a CAF és a nemzetközi HRM-modellek tartalmi illeszkedését, másrészt a CAF gyakorlati HRM-hatásait teszik láthatóvá.

EREDMÉNYEK

A kutatás eredményei a dokumentumelemzés, a nemzetközi benchmarking és a KDZ (2021) felmérés adatainak integrált értelmezésére épülnek. Ennek megfelelően az itt bemutatott következtetések nem kizárólag elméleti megfontolásokon alapulnak, hanem *indirekt empirikus alátámasztással* is rendelkeznek. Az elemzés három fő hatásmechanizmust azonosít, amelyek mentén a CAF érdemben befolyásolja a közszolgálati HRM működését.

A CAF HRM-hatásmechanizmusai: empirikus és hazai eredmények

A KDZ (2021) *Report on CAF Impact on Human Resource Management and People* című felmérése átfogó képet ad arról, hogy a CAF-önértékelés milyen módon és milyen területeken fejti ki hatását a közszolgálati humánerőforrás-menedzsmentre. A kutatás 59 Effective CAF User (ECU) szervezet válaszain alapul, és két fő dimenziót vizsgál: egyrészt a CAF fejlesztési terveiben megjelenő humánerőforrás-fejlesztési intézkedéseket, másrészt a CAF bevezetésének észlelt hatását a munkavállalói életciklus (ELC) egyes elemeire.

A fejlesztési tervek elemzése alapján megállapítható, hogy a CAF *három HR-hez kapcsolódó alkritériuma* eltérő mértékben jelenik meg a szervezetek intézkedéseiben. A HRM fejlesztésére irányuló lépések a szervezetek 58%-ánál, a kompetenciafejlesztést célzó lépések 36%-ánál, míg a munkatársak bevonására és jóllétének támogatására irányuló intézkedések 40%-ánál szerepelnek. A leggyakrabban előforduló fejlesztési területek közé tartozik a munkaerő-tervezés és az erőforrásigények elemzése, a kompetenciafejlesztési stratégia kialakítása, a teljesítménykultúra megerősítése, a belső kommunikáció fejlesztése és a rendszeres dolgozói elégedettségmérések alkalmazása. Ezek a területek jól tükrözik a CAF módszertanának azon sajátosságát, hogy a szervezeti működés strukturáltságát, átláthatóságát és a folyamatos visszacsatoláson alapuló fejlesztést helyezi előtérbe.

A hatásvizsgálat második dimenziója – a szakértői percepció az ELC kilenc területén – szintén alátámasztja a CAF HRM-re gyakorolt jelentős szerepét. A legerősebb hatás a HRM-hatások mérhetősége (63%), azaz különféle indikátorok, elégedettségmérések, valamint teljesítmény- és kompetenciamutatók bevezetése terén mutatkozott meg. Hasonlóan magas hatás jelentkezett a szervezeti kultúra fejlesztésében (61%), különösen a belső kommunikáció, az együttműködés, a visszajelzési kultúra és a dolgozói részvétel erősödése révén. Az „Engedélyezés" terület (56%) – amely a képzési, kommunikációs és folyamatfejlesztési beruházásokra utal – szintén kiemelten érintett.

Közepes erősségű hatás volt kimutatható a toborzás (51%), a dolgozói megtartás (48%) és a beillesztés (44%) terén, amelyek elsősorban a feladatprofilok pontosításában, az eljárások egységesítésében és a beillesztési folyamatok formalizálásában jelentkeztek. Ugyanakkor a HR-stratégiai szintű változásokat (42%), a munkáltatói márkaépítést és a munkavállalói vonzerő növelését (38%), valamint a kilépési folyamatok kezelését (39%) kevésbé érintette a CAF. Ennek oka elsősorban az, hogy ezeken a területeken a szervezetek gyakran nem rendelkeznek érdemi döntési kompetenciával, illetve erősen kötődnek a központi szabályozásokhoz.

A jelentés három kulcsmechanizmust azonosít, amelyek meghatározzák, hogyan fejti ki a CAF a HRM-re gyakorolt hatását. Elsőként a folyamatok standardizálása említhető, amely a HR-folyamatok strukturáltságát, következetességét és átláthatóságát erősíti meg. Másodszor a szervezeten belüli részvétel és kommunikáció erősödése figyelhető meg: a CAF módszertanához tartozó önértékelési csoportmunka és a nyílt párbeszéd elősegíti a bevonó, együttműködésen alapuló kultúra kialakulását. Harmadszor a PDCA-alapú működés integrációja jelenik meg, amely az adatalapú fejlesztések, a rendszeres értékelés és a mérőszámok használata irányába mozdítja el a szervezetek működését.

Összességében megállapítható, hogy a CAF legmarkánsabb hatása a szervezeti kultúra javulásában, a kommunikáció és csapatmunka fejlődésében, a kompetenciafejlesztés strukturálásában, a teljesítménykultúra erősítésében, valamint a HRM mérhetőségének növekedésében érhető tetten. A jelentés rámutat ugyanakkor arra is, hogy a CAF korlátozottan képes hatni azokra a HR-területekre, amelyek jogszabályi vagy intézményi szinten kötöttek (például bérezés, jutalmazás, munkáltatói márkaépítés). Mindezek alapján a CAF fontos fejlesztési eszköznek tekinthető a közszolgálati HRM modernizációjában, különösen a kompetenciafejlesztés, a teljesítménymenedzsment, a belső kommunikáció és az adatalapú HR-működés területein.

A közszféra HR-menedzsmentje napjainkban kettős nyomás alatt működik: egyszerre kell megfelelnie az operatív és igazgatási követelményeknek, miközben stratégiai szinten kell reagálnia a digitális készségek, a tehetségmenedzsment és a szervezeti agilitás iránti növekvő elvárásokra.[33] Az egyensúlyteremtéshez olyan modellekre van szükség, amelyek egyszerre támogatják a stratégiai tervezést, a folyamatintegrációt és az adatvezérelt döntéshozatalt.

A hazai közszolgálati integrált stratégiai HRM-modellnek hat humán folyamata – stratégiai tervezés, munkavégzési rendszerek, életpálya és fejlesztés, teljesítménymenedzsment, ösztönzés, személyügyi szolgáltatások – egységes PDCA-logika mentén szerveződik. A modell hangsúlyozza:

- a jogi és intézményi illeszkedés szükségességét;
- a HR-controlling és objektív mérőszámok fontosságát;
- a szervezeti kultúra és belső kommunikáció fejlesztését;
- a képességfejlesztést mint hosszú távú stratégiai erőforrást.[34]

A KDZ 2021-es felmérése kimutatta, hogy a CAF alkalmazása jelentős pozitív hatást gyakorol a belső kommunikációra, a képzési aktivitásra, a csapatmunkára és a dolgozói visszajelzési mechanizmusokra, ugyanakkor kevésbé erősíti a toborzás, munkáltatói márkaépítés és tehetségmenedzsment funkciókat. Ezzel szemben az integrált, PDCA-logikára épülő stratégiai HRM modellje erőteljes keretet biztosít a humán folyamatok teljes körű integrációjához.[35]

[33] OECD 2021, 2023.
[34] Szakács 2014.
[35] Szakács 2014.

1. táblázat: Az alapmodellek fő jellemzői

Elem/kritérium	CAF (KDZ 2021)	Integrált stratégiai HRM-modell	Integrációs összegzés
Fókusz	Minőségirányítás, folyamatos fejlesztés	Stratégiai és operatív HR-folyamatok PDCA-integrációja	CAF–HRM kapcsolási pontok meghatározása
Erősségek	Kommunikáció, képzés, csapatmunka, dolgozói felmérések	Komplex HR-architektúra, teljes folyamatlefedés, PDCA-ciklus	Transzverzális funkciók, stratégiai illeszkedés
Gyengeségek	Toborzás, munkáltatói márkaépítés, utánpótlás	Implementációs nehézségek, adatigény	CAF-javaslatok operacionalizálása
Tipikus eredmények	HR-folyamatok javulása, kultúrafejlődés	Hatékony tervezés és teljesítménymenedzsment	Fejlesztési javaslatok strukturált térképe
Megjelenési szint	Szervezeti	Szervezeti + rendszerszint	Szervezeti + stratégiai

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1. táblázat áttekintően bemutatja, hogyan egészíti ki egymást a CAF minőségirányítási fókusza és az integrált stratégiai HRM-modell komplex folyamatszemlélete, kiemelve a két megközelítés erősségeit, hiányosságait és azok illeszthetőségét egy olyan integrációs keretben, amely szervezeti és stratégiai szinten is képes strukturált fejlesztési irányokat kijelölni.

A CAF integrációja a nemzetközi HRM kiválósági keretrendszerek logikájába

A CAF mint európai közszektormenedzsment-önértékelési modell olyan „metakeretként" működik, amelybe hatékonyan integrálhatók a nemzetközi HRM kiválósági rendszerek (ECQ, OECD, UN, UNESCO) tartalmi és mérési elemei. A CAF 2020 strukturális logikája – lehetőségek és eredmények – jól illeszthető a kompetenciaalapú HR-modellhez, valamint az indikátorvezérelt teljesítménymméréshez.[36]

A nemzetközi keretrendszerek az alábbi módon kapcsolhatók a CAF logikájához:

1. *Kompetencia- és struktúraintegráció.* Az ECQ vezetői kompetenciakerete – *Leading Change, Leading People, Results Driven, Business Acumen, Building Coalitions* – közvetlenül

[36] European Public Administration Network 2019.

beilleszthető a CAF vezetés- és emberierőforrás-menedzsment kritériumaiba.[37] Az ECQ-kompetenciák HR-folyamatszintű operacionalizálása egyértelműen támogatja a CAF-on keresztüli vezetői kiválóságfejlesztést. Az ENSZ és az UNESCO kompetencia- és értékkerete[38] szintén könnyen átképezhető CAF-alkritériumokra, különösen a sokszínűség, etika, integritás, fenntarthatóság és jó kormányzás dimenzióiban.

2. *Indikátorok integrációja a CAF eredménykritériumaiba.* Az OECD HRM-indikátorai – munkaerő-felvételi idő, fluktuáció, belső mobilitás, vezetői utánpótlás, kompetenciafejlesztés hatása – jól illeszthetők a CAF „Eredmények" oldalához.[39] Az OECD érettségi modellek támogatják az önértékelés objektivizálását és a fejlesztési tervek szakmai megalapozását.
3. *Kormányzás- és értékalapú harmonizáció.* Az ENSZ-rendszer HR-kerete az etikai normák, az érdemalapú kiválasztás, a mobilitás és a sokszínűség elsődlegességét hangsúlyozza.[40] Ezek közvetlenül összekapcsolhatók a CAF társadalmi eredményeivel és munkatársak kezelése alkritériumaival. Az UNESCO HRM-stratégiai céljai[41] – digitalizáció, tehetségmenedzsment, kompetenciaalapú HR, harmonizált folyamatok – a CAF folyamat- és stratégiakritériumaiban operacionalizálhatók.

A nemzetközi HRM kiválósági modellek és a CAF közötti szinergiák jól mutatják, hogy az ECQ és az ENSZ vezetői keretrendszerek kompetenciatartalommal töltik fel a CAF vezetéskritériumát; az OECD indikátorai mérhetővé és összehasonlíthatóvá teszik a stratégiai és eredménykritériumokat; az ENSZ- és UNESCO-kompetenciakeretek egységes HR-nyelvet és értékalapú működést biztosítanak az „Emberek kezelése" területén; az OECD érettségi modellek és az UNESCO digitalizációs céljai támogatják a CAF folyamatfejlesztését; míg az ENSZ értékei és az UNESCO társadalmi küldetésfókusza a CAF társadalmi eredménykritériumának fenntarthatósági dimenzióját erősíti.

A CAF tehát kiváló „operációs" és önértékelési mechanizmus, amelyhez a nemzetközi HR-keretek (ECQ-kompetenciák, OECD-indikátorok, UN/UNESCO HR-elvek) tartalmat, mérhetőséget és globális legitimitást adhatnak. A legnagyobb nyereség: a) nemzetközileg összehasonlítható HR-mutatók és b) közös kompetencianyelv a vezetés és a tehetségkezelés számára – mindkettő erősíti a CAF-alapú fejlesztési tervek hatását.

Fontos hangsúlyozni, hogy a CAF nem helyettesíti a nemzetközi HRM kiválósági modelleket, hanem egy olyan keretet biztosít, amelybe ezek tartalmai integrálhatók. Így a CAF rugalmasan adaptálható különböző közszolgálati rendszerekben.

A 2. táblázat szemantikus leképezés: minden sor a CAF egy fő kritériumát veszi alapul, majd röviden mutatja, milyen elemekkel lehet párosítani ECQ, OECD, UN és UNESCO oldalról.

[37] U.S. Office of Personnel Management [é. n. b].
[38] International Civil Service Commission 2017; UNESCO 2023.
[39] Bakos 2025.
[40] International Civil Service Commission 2017; United Nations 2010.
[41] UNESCO 2023.

2. táblázat: Összehasonlító táblázat a CAF-kritériumok mentén (ECQ / OECD / UN / UNESCO)

CAF-kritérium	CAF rövid leírás	ECQ – releváns elemek (vezetői kompetenciák)	OECD – releváns elemek (indikátorok/ futamidő/ iránymutatás)	UN – releváns elemek (HR-keret/ -kompetenciák/ -értékek)	UNESCO – releváns elemek (HR-stratégia/ fejlesztési prioritások)
1. Vezetés (*Leadership*)	Vezetési stratégia, küldetés, irányítás	*Leading Change*, *Leading People*, *Building Coalitions* – vezetői kompetenciák beágyazása; kiválasztás és fejlesztés	Vezetői készségek fejlesztése, vezetői érettségi modellek; indikátorok a vezetési kapacitás mérésére (pl. vezetői utánpótlás, belső mobilitás)	Vezetői keretek, jó kormányzás elvei, nemzetközi etika; vezetői kompetenciák a UN vezetői keretrendszerekben	Vezetői fejlesztés, digitális vezetés, sokszínűség és esélyegyenlőség a vezetésben a HR-stratégiában
2. Stratégia és tervezés (*Strategy & Planning*)	Szervezet stratégiai céljai, tervezés	*Results Driven* – stratégiai fókusz, célorientált vezetés	HRM-indikátorok (felvételi idő, fluktuáció, első évi lemorzsolódás), HR-stratégia-mérés, érettségi modellek (adatvezérelt döntés)	Stratégiai HR-tervezés a UN-elvek mentén (mobilitás, megbecsülés, sokszínűség); HR-szabályilleszkedés	HR-stratégiai prioritások 2023–2027 (pl. digitalizáció, harmonizáció HR-rendszerek, kapacitásépítés)
3. Munkatársak kezelése (*People Management*)	Toborzás, teljesítmény, képzés, mobilitás	*Leading People* és kapcsolódó kompetenciák – vezetői kiválasztás és tehetségkezelés	Vezetői kézikönyv, HRM-indikátorok, policy ajánlások (belső mobilitás, idő a felvételig, utánkövetés)	UN-kompetenciakeretek, ügy a sokszínűségés az ENSZ-értékek – kiválasztás, karrierflexibilitás, rotáció	HR-stratégia – képzés, karrierfejlesztés, harmonizált HR-eszközök, digitális megoldások
4. Partnerségek & erőforrások (*Partnerships & Resources*)	Külső együttműködések, pénzügyi és anyagi erőforrások	*Building Coalitions* – kapcsolatépítés, stakeholderszerep	Ajánlások partnerségek működtetésére, HR-költség/hatékonyság indikátorok; tudásmegosztás nemzetközi szinten	Nemzetközi partnerségek szabályai, közös HR-megoldások a UN-rendszerben (közös szolgáltatások)	Stratégiai partnerségek HR-kapacitásépítésre, együttműködés tagállamokkal
5. Folyamatok (*Processes*)	Kulcsfolyamatok, digitalizáció, szabványok	*Results Driven* eredményorientált folyamatok menedzselése	HR-folyamatok érettségi modelljei, digitális HR-megoldásokra vonatkozó ajánlások	HR-folyamatok és -szabályok: egységes HR-működés az ENSZ rendszerében; szabálykövetés és jó kormányzás	HR-digitalizáció, rendszerek harmonizációja, folyamatfejlesztés a HR-stratégia részeként
6. Állampolgár/ ügyfél eredményei (*Citizen/ Customer results*)	Szervezet hatása, szolgáltatás minősége	*Results Driven* szemlélet a szolgáltatásminőség javítására	Teljesítményindikátorok és ügyfélorientált mutatók; adatalapú eredménymérés	Emberi jogok/ etikaorientált szolgáltatásnyújtás, nemzetközi kötelezettségek figyelembevétele	Szakpolitikai eredmények és a HR hozzájárulása a misszióhoz (oktatás/kultúra)
7. Emberek eredményei (*People results*)	Munkavállalói elégedettség, motiváció	Vezetői gyakorlat hatása a munkavállalói eredményekre	HRM-indikátorok a munkaerő-eredmények mérésére (elégedettség, elkötelezettség)	Személyzeti eredmények mérési mechanizmusai, karrier/pálya áttekintése	UNESCO: HR-stratégia mutatói a személyzeti fejlesztésre, elégedettségre és megtartásra

CAF-kritérium	CAF rövid leírás	ECQ – releváns elemek (vezetői kompetenciák)	OECD – releváns elemek (indikátorok/ futamidő/ iránymutatás)	UN – releváns elemek (HR-keret/ -kompetenciák/ -értékek)	UNESCO – releváns elemek (HR-stratégia/ fejlesztési prioritások)
8. Társadalmi eredmények (*Society results*)	Szervezet társadalmi hatása, fenntarthatóság	Indirekt kapcsolat – vezetés társadalmi hatásával	Nyilvános érték, jó kormányzás és fenntarthatóság indikátorai; DFID/OPS jógyakorlatok	Nemzetközi célok, emberi jogok, SDG-harmonizáció; a HR szerepe társadalmi célok elérésében	Társadalmi küldetéshez igazodó HR-intézkedések (befogadás, méltányosság, tudásmegosztás)
9. Kulcsteljesítmény-eredmények (*Key performance results*)	Szervezet teljesítménymutatói, pénzügyi és működési eredmények	Eredményorientált kultúra, vezetői felelősség	Standardizált HR-indikátorok és összehasonlítható adatkészletek (ajánlott kulcsfontosságú mutatók)	Teljesítményértékelés és eredmények jelentése a UN-rendszerben; elszámoltathatósági mechanizmusok	KPI-k a HR-stratégia teljesülésére (2023–2027 célok alapján)

Forrás: a szerző szerkesztése a CAF 2020; ECQ-dokumentumok; OECD HRM-munkák; UN HR-szabályozás; UNESCO HR-stratégiája alapján

A CAF tartalmi integrálhatóságának bemutatását követően célszerű áttekinteni azokat a releváns nemzetközi jógyakorlatokat is, amelyek példákkal illusztrálják, hogyan valósul meg a kiválósági elvek beépítése az egyes közszolgálati rendszerekben.

A releváns nemzetközi jógyakorlatok összegző áttekintése

A nemzetközi közszolgálati rendszerekben számos olyan bevált HRM- és vezetésfejlesztési megoldás található, amelyek közvetlenül adaptálhatók a hazai CAF-alapú, integrált HR-modell kialakításához. Az alábbi példák különböző kontinenseken lévő, négy ország eltérő, mégis jól kombinálható megközelítését mutatják be.

1. *Singapore Public Service Division (PSD):*[42] *központi vezetői utánpótlás és tehetségmenedzsment.*
A szingapúri PSD globálisan elismert központi tehetségmenedzsment rendszerrel dolgozik:
- egységes kompetenciakeretek;
- célzott vezetői fejlesztőprogramok;
- központilag koordinált utánpótlási folyamatok;
- rotációs programok és gyakori karriermozgások.

Ezek a megoldások erősítik a stratégiai képességfejlesztést, és teljes mértékben illeszkednek a hazai integrált HR-modell stratégiai tervezési dimenzióihoz.

[42] Public Service Division Singapore [é. n.].

2. *New Zealand Public Service Commission (PSC):*[43] *adatvezérelt workforce planning.* Az újzélandi PSC a nemzetközi közszféra egyik legfejlettebb munkaerő-tervezési rendszerével rendelkezik:

– rendszeres, országos szintű munkaerő-felmérések;
– digitális adatbázisok, negyedéves frissítéssel;
– központi tehetségalkalmazási protokollok;
– gyors kapacitásáthelyezést lehetővé tevő mechanizmusok.

A modell közvetlenül adaptálható a CAF PDCA-ciklus mérés–ellenőrzés komponenseihez.

3. *United Kingdom Civil Service: People Survey és standardizált szervezeti felmérések.*[44] A brit modell legfőbb erőssége a Civil Service People Survey, amely:

– évente készül;
– közel teljes körű lefedettséget biztosít;
– szervezeti és időbeli benchmarkolást tesz lehetővé;
– kötelező intézkedési tervet generál minden szervezet számára.

A módszer jól kombinálható a CAF-önértékelési ciklusaival és a HR-controlling rendszerrel.

4. *Canada Treasury Board: Talent & Performance Management keretrendszer.*[45] A kanadai Treasury Board of Canada Secretariat részletes programokat működtet:

– szövetségi programok, tartományi útmutatók;
– tartományi szintű munkaerő-tervezési útmutatók;
– digitális tehetségstratégia 2023–24;
– hangsúly a digitális szerepkörökön;
– vezetői kompetenciaprofilok, fejlesztési programok;
– audit és rendszeres felülvizsgálatok, felmérési gyakorlatok.

A modell erőteljesen fókuszál a teljesítmény- és tehetségmenedzsmentre, valamint a digitális tehetségek stratégiai megközelítésére.

A 3. táblázat összehasonlító módon szemlélteti, hogy a vezetői utánpótlásra, adatvezérelt munkaerő-tervezésre, munkavállalói bevonásra és teljesítménymenedzsmentre épülő nemzetközi gyakorlatok milyen mértékben adaptálhatók a hazai közszolgálatban, és hogyan illeszthetők a CAF kulcskritériumaihoz, különösen a vezetés, a stratégiaalkotás, a munkatársi eredmények és a teljesítménymérés területein.

[43] New Zealand Public Service Commission [é. n.].
[44] U.K. Government [é. n.].
[45] Government of Canada 2023.

3. táblázat: Nemzetközi benchmarkok fő jellemzői

Ország/ szervezet	Modell/eszköz	Fő erősségek	Hazai adaptálhatóság	CAF-hoz való illeszkedés
Szingapúr (PSD)	Központi tehetségmenedzsment és vezetői utánpótlás	Standardizált kompetenciák, rotációs rendszer, gyors karrierút	Magas (vezetői rotáció és kompetenciafejlesztés jól illeszkedik)	CAF „Vezetés" és „Emberi erőforrások" kritériumaihoz kiváló
Új-Zéland (PSC)	Munkaerő-tervezés + országos adatbázisok	Valós idejű humánerőforrás-adatok, átlátható jelentések	Közepes–magas (IT-fejlesztést igényel)	CAF „Stratégiák" és „Teljesítménymérés" területéhez ideális
Egyesült Királyság (Civil Service)	Éves munkavállalói felmérés	Teljes közszféra-lefedettség, kötelező intézkedési tervek	Magas (online felmérés gyorsan adaptálható)	CAF „Partneres kapcsolatok és erőforrások" + „Eredmények a munkatársakkal kapcsolatban"
Kanada (TBS)	Tehetség- és teljesítménymenedzsment keretrendszer	Átlátható, központi előmeneteli és értékelési rendszer	Közepes (szabályozási módosítást igényel)	CAF teljesítményértékelési komponenseinek erősítése

Forrás: a szerző szerkesztése

A 4. táblázat szemléletesen bemutatja, hogy a négy vezető közszolgálati rendszer – Szingapúr, Új-Zéland, az Egyesült Királyság és Kanada – hogyan teljesít a CAF kritériumai mentén, és milyen eltérő, mégis egymást kiegészítő megoldásokkal járulnak hozzá a vezetés, stratégiai tervezés, humánerőforrás-fejlesztés, partnerségek, folyamatérettség és társadalmi hatások terén elérhető közszolgálati kiválósághoz.

4. táblázat: Összehasonlító nemzetközi HRM-benchmark

CAF-kritérium	Szingapúr	Új-Zéland	Egyesült Királyság	Kanada
Vezetés	Központi vezetői utánpótlás, rotáció, tehetségmenedzsment; erős vezetői kompetenciák	Átlátható vezetői felelősségek; adatvezérelt döntéshozatal	Vezetői elszámoltathatóság és rendszeres visszajelzés (munkavállalói felmérés)	Digitális vezetői készségek fejlesztése és modernizált vezetői profilok
Stratégia és tervezés	Közszolgálati karrierstratégia és állami HR Office	Országos munkaerő-tervezési keretrendszer	Központi stratégiai HR-irányelvek és teljesítménymérés	Digitális tehetségstratégia és kormányzati HR-digitalizáció
Emberi erőforrások	Kiemelt tehetségazonosítás és utánpótlási rendszer	Kompetencia- és készségmonitoring, adatbázisok	Munkavállalói élmény rendszeres mérése, jólléti fókusz	Erős digitális kompetenciafejlesztés és képzési ökoszisztéma

CAF-kritérium	Szingapúr	Új-Zéland	Egyesült Királyság	Kanada
Partnerségek és erőforrások	Kormányzati együttműködés a képzési intézetekkel	Adatszolgáltatási és monitoringrendszerek kormányzati integrációja	Stakeholder bevonása a HR-stratégiába	Kormányzati innovációs és digitalizációs partnerek
Folyamatok	Standardizált vezetői és HR-folyamatok	Digitálisan támogatott folyamatérettség	Teljesítménymenedzsment-folyamatok fejlesztése	Automatizált HR-folyamatok és digitális platformok
Dolgozói eredmények	Magas elköteleződés és előmeneteli lehetőségek	Kapacitás- és elégedettségmérés	Munkavállalói felmérés: motiváció, elégedettség, kultúra	Munkavállalói élmény és digitális készségek növekedése
Szervezeti eredmények	Stabil vezetői utánpótlás, hatékonyság	Rugalmas munkaerő-gazdálkodás	Szervezeti hatékonyság növekedése	Digitalizációs hatékonyságnövekedés
Társadalmi hatások	Nemzeti versenyképesség támogatása	Nyitott és adatvezérelt közigazgatás	Átláthatóság és bizalom növelése	Digitális közszolgáltatások fejlesztése

Forrás: a szerző szerkesztése

A nemzetközi esettanulmányok vizsgálatának eredményei alapján a négy ország HRM-megoldásai olyan fejlett elemeket biztosítanak, amelyek a CAF hazai alkalmazását jelentősen gazdagíthatják. A vezetői utánpótlás (Szingapúr), az adatvezérelt HR-adatbázis (Új-Zéland), a munkavállalói élmény mérése (Egyesült Királyság) és a digitális kompetenciafejlesztés (Kanada) mind olyan területek, amelyek a CAF keretrendszerébe integrálva a közszolgálati HRM kiválósági modell alapját képezhetik. A fenti empirikus mintázatok tükrében a következő fejezet a nemzetközi gyakorlatok és a hazai modell összevetéséből származó szinergiákat és kockázatokat tárgyalja.

DISZKUSSZIÓ

Ez a fejezet a kutatás eredményeit szélesebb kontextusba helyezi, és bemutatja, hogy a CAF miként kapcsolható össze a hazai integrált HRM-modellel, a nemzetközi benchmarkokkal, valamint a releváns nemzetközi jógyakorlatokkal.

A CAF és a nemzetközi jógyakorlatok beillesztése a hazai integrált modellbe

A vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a CAF alkalmazása *három fő területen* gyakorol jelentős hatást a közszolgálati HRM-re. 1. A *folyamatok strukturáltságának javulása* abban mutatkozik meg, hogy a teljesítménymenedzsment, a képzési rendszerek és a stratégiai tervezés egyaránt egységesebb és átláthatóbb keretek közé kerül. 2. A *vezetői kompetenciák és a szervezeti kultúra fejlesztése* szintén fontos eredmény, hiszen a CAF rendszeresen rávilágít a kommunikáció, a motiváció és a változásmenedzsment hiányosságaira. 3. Harmadik fő eredményként megállapítható, hogy a *CAF jól összehangolható a nemzetközi HRM kiválósági modellekkel,* különösen az ECQ kompetenciarendszerével, az OECD HRM-indikátoraival és az ENSZ, illetve UNESCO által megfogalmazott érték- és kompetenciakeretekkel.

Az 5. táblázat egyértelműen rávilágít arra, hogy a hazai HRM-rendszerek több kulcsterületen – különösen a stratégiai munkaerő-tervezésben, a tehetségmenedzsmentben, a vezetői utánpótlásban, a teljesítménymenedzsmentben és a munkavállalói elégedettség mérésében – jelentős lemaradást mutatnak a nemzetközi jógyakorlatokhoz képest, ugyanakkor jól körülhatárolható fejlesztési lépések állnak rendelkezésre ezek gyors és célzott erősítésére.

5. táblázat: Kulcsterületek összehasonlítása (hazai vs. benchmark)

HR-terület	Hazai helyzet (CAF + integrált HRM)	Nemzetközi jógyakorlatok	Rés	Fejlesztési lehetőség
Stratégiai munkaerő-tervezés	Alapvetően jelen van, de nem adatvezérelt	Új-Zéland: valós idejű adatbázisok	Magas	Munkaerő-központ + éves kapacitásjelentés
Tehetség-menedzsment	CAF gyenge, HR-modell elméletileg erős	Szingapúr: központi utánpótlás	Magas	Központi magyar tehetséggondozó iroda
Vezetőfejlesztés	Képzés erős, struktúra hiányzik	Szingapúr: rotáció + kompetenciakeret	Közepes	Standard kompetenciakeret + vezetői rotáció
Teljesítmény-menedzsment	Szervezetenként eltérő, részben formális	Kanada: központi standardok	Közepes	Egységes módszertan kialakítása
Dolgozói elégedettség mérése	CAF-felmérések, de nem országos	Egyesült Királyság: munkavállalói felmérés	Magas	Egységes közszféra felmérés
Képzési rendszer	Erős, CAF szerint fejlődő	Új-Zéland: digitális készségek fókusz	Alacsony–közepes	Célzott digitális készségek program
Kommunikáció és kultúra	CAF szerint jelentős fejlődés	–	Alacsony	CAF fenntartása elegendő

Forrás: a szerző szerkesztése

A nemzetközi jógyakorlatok CAF-folyamatba illesztése után szükséges áttekinteni, milyen hatásokkal járhat az adaptáció, milyen kockázatok merülhetnek fel, és hogyan biztosítható a folyamat monitorozása.

Várható hatások, kockázatok és monitoring

Várható hatások: javuló belső kommunikáció és képzési eredmények (CAF-megfigyelés), erősebb vezetői utánpótlás és mobilitás (Szingapúr), gyorsabb reagálás a kapacitáshiányokra (NZ adatbázis), jobb munkavállalói elköteleződés és célzott beavatkozások.[46]

Kockázatok: erőforrásigény (munkaidő, IT-fejlesztés), jogi korlátok az ösztönzők/rotációk bevezetésében, kulturális ellenállás. Szakács is hangsúlyozza a változásmenedzsment szükségességét.

Monitoring: kombinált monitoringkeret: a. CAF-önértékelés évente; b. munkavállalói felmérés évente; c. munkaerőközpont folyamatosan (hónapos frissítéssel); d. pilotmérések elő-utó

[46] UK Government [é. n.].

(kiindulási + 6–12 hónap) objektív KPI-kkal *(key performance indicators)* (fluktuáció, betöltési idők, képzési órák, teljesítménymutatók). Ez a módszer illeszkedik Szakács PDCA-javaslatához és a KDZ által hiányolt objektív mutatók beemeléséhez.[47]

A 6. táblázat jól szemlélteti, hogy a hazai integrált HRM-modell több kulcsterülete – a stratégiai tervezés, az életpálya- és vezetőfejlesztés, a teljesítménymenedzsment és a HR-szolgáltatások – kiválóan vagy jól illeszthető olyan nemzetközi benchmark elemekhez, amelyek célzott adaptációja jelentősen erősítheti az adatvezérelt működést, az utánpótlási rendszert, az egységes értékelési gyakorlatot és a munkavállalói élmény fejlesztését.

6. táblázat: Nemzetközi elemek illeszthetősége a hazai integrált HRM-modellhez

Integrált HRM-terület	Illeszthető nemzetközi elem	Illeszkedés foka	Lehetséges eredmény
Stratégiai tervezés	Új-zélandi munkaerő-tervezési adatbázis	Kiváló	Adatvezérelt HR-tervezés
Életpálya és fejlesztés	Szingapúri vezetői utánpótlás	Kiváló	Utánpótlási rendszer erősítése
Teljesítménymenedzsment	Kanadai TBS értékelési rendszer	Jó	Egységes teljesítményrendszer
HR-szolgáltatások	Egyesült királysági felmérés + ügyfél-elégedettségi megoldások	Kiváló	Munkavállalói élmény javítása

Forrás: a szerző szerkesztése

A 7. táblázat azt mutatja be, hogy a különböző nemzetközi HRM-megoldások hazai adaptációja milyen erőforrásigénnyel jár, és milyen hatást eredményezhet, jól láthatóvá téve, hogy az alacsony vagy közepes nehézségű, mégis magas hatású elemek – mint a közszféraszintű felmérés és a munkaerőközpont – élveznek elsőbbséget a bevezetési sorrendben, míg a nagy hatású, de összetettebb rendszerek – például a tehetséggondozó iroda – középtávon, fokozatosan érdemesek a megvalósításra.

7. táblázat: Implementációs erőfeszítés – hatásmátrix

Benchmark-elem	Implementációs nehézség	Várható hatás	Prioritás
Egységes közszférafelmérés (Egyesült Királyság)	Alacsony	Magas	1.
Munkaerőközpont (Új-Zéland)	Közepes	Magas	2.
Központi tehetséggondozó iroda (Szingapúr)	Közepes–magas	Nagyon magas	3.
Egységes teljesítménymenedzsment (Kanada)	Magas	Magas	4.

Forrás: a szerző szerkesztése

[47] Szakács 2014.

Az eredmények megerősítik a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazott állítást: a CAF nem csupán minőségmenedzsment-eszköz, hanem *HRM-fejlesztési katalizátor.* A modell elősegíti az adatvezérelt HR-gyakorlatok elterjedését, a kompetenciafejlesztés beágyazását és a vezetői felelősség erősödését. A CAF és a globális kompetenciakeretek (UN, OECD, ECQ, UNESCO) strukturális összevetése alapján kimutatható, hogy a CAF megfelelő integrációval képes lefedni a kompetenciákra épülő közszolgálati professzionalizáció fő pilléreit.

Ugyanakkor a CAF hatása nem automatikus: az intézményi kultúra, a vezetői elköteleződés és a HRM-kapacitások nagymértékben befolyásolják eredményességét. A jövő kutatásai számára kulcskérdés lesz annak feltárása, hogyan lehet a CAF-önértékelést *HRM-központú kiválósági modellek generatív eszközévé* alakítani.

A kutatási kérdések megválaszolása

A *kutatás első kérdése* arra irányult, hogy a CAF-önértékelési folyamata milyen módon és milyen területeken gyakorol hatást a közszolgálati humánerőforrás-menedzsment (HRM) rendszerek minőségére és fejlettségére. Az elemzések egyértelműen rámutattak arra, hogy a CAF – bár eredetileg szervezeti minőségfejlesztési keretrendszerként született – a HRM működésének strukturáltságát és professzionalizáltságát is számottevően javítja. A tapasztalatok alapján három, egymással összefüggő hatásmechanizmus emelhető ki: 1. a HR-folyamatok standardizációja, amely a teljesítménymenedzsmentet, a kompetenciafejlesztést és a humánerőforrás-tervezést egységesebb, átláthatóbb rendbe szervezi; 2. a vezetői és munkatársi bevonás erősödése, amely a CAF-önértékelés participatív, csoportalapú jellegéből fakad; valamint 3. a PDCA-logika beágyazódása, amely elősegíti a mérőszámokon, visszacsatoláson és rendszeres felülvizsgálaton alapuló, adatvezérelt HRM-gyakorlatok kialakulását. A vizsgálatok így összhangban állnak a nemzetközi tapasztalatokkal, amelyek szerint a CAF különösen a szervezeti kultúra, a belső kommunikáció, a kompetenciarendszerek és a teljesítményorientált működés területén gyakorol jelentős fejlesztő hatást, noha a hatás intenzitása erősen függ a vezetői elkötelezettségtől és a szervezeti kapacitásoktól.

A *második kutatási kérdés* a nemzetközi HRM kiválósági modellek és a CAF logikájának összeilleszthetőségét vizsgálta, különös tekintettel a tartalmi szinergiák és strukturális kapcsolódási pontok azonosítására. Az elemzés alapján megállapítható, hogy a CAF olyan átfogó minőségmenedzsment-keretként működik, amely képes befogadni és integrálni az ECQ, az OECD HRM-indikátorai, valamint az ENSZ és UNESCO kompetenciakeretei által meghatározott követelményeket. Az ECQ és a nemzetközi vezetői kompetenciamodellek tartalmilag megerősítik a CAF vezetéskritériumait, míg az OECD mérési indikátorai az értékelési és eredménykritériumok operacionalizálását támogatják. Az UNESCO és ENSZ értékalapú, digitális és fenntarthatósági orientációjú modelljei pedig a CAF emberi erőforrásokkal és társadalmi értékteremtéssel kapcsolatos dimenzióit gazdagítják. Mindez arra utal, hogy a CAF logikája – horizontális és integratív jellegéből adódóan – alkalmas metakeretként működni, amelyben a nemzetközi kiválósági modellek egymást erősítve, koherens módon jelenhetnek meg.

A *harmadik kutatási kérdés* azt vizsgálta, hogy a CAF eredményeire és logikájára építve kialakítható-e egy olyan közszolgálati HRM kiválósági modell, amely egységes elvek és kritériumok mentén támogatja a humánerőforrás-menedzsment fejlesztését. Az elemzések alapján ez a lehetőség megalapozottnak tekinthető. A kutatás során kialakított HRM-fejlettségi modell, valamint a CAF kritériumaihoz illesztett értékelési dimenziók azt mutatták, hogy a CAF képes lefedni azokat a működési és kompetenciaterületeket, amelyek egy korszerű, professzionális közszolgálati HRM-rendszer alapját jelentik. A nemzetközi példák – Szingapúr, Új-Zéland, az Egyesült Királyság és Kanada rendszerszintű HRM-megoldásai – szintén arra utalnak, hogy a standardizált folyamatok, az adatvezérelt működés, a kompetenciák rendszerszintű kezelése, a vezetői minőség, valamint a munkatársi bevonás olyan közös alkotóelemek, amelyek egy kiválósági modellben is egységes struktúrába rendezhetők. A kutatás eredményei alapján megfogalmazható, hogy a CAF nemcsak szerkezeti alapot képes biztosítani egy ilyen modell számára, hanem az értékelési és fejlesztési logikát is megfelelően szolgáltatja.

Összességében a kutatás kérdéseire adott válaszok arra mutatnak rá, hogy a CAF – kellően adaptált, stratégiai szemlélettel alkalmazva – alkalmas a közszolgálati HRM modernizációjának és professzionalizációjának egyik meghatározó keretévé válni. Egyrészt képes javítani a HRM-folyamatok minőségét és fejlettségét; másrészt integrálható a nemzetközi HRM kiválósági keretekkel; harmadrészt pedig megalapozza egy egységes közszolgálati HRM kiválósági modell létrehozását. E megállapítások összességében megerősítik, hogy a CAF nem csupán minőségmenedzsment-eszköz, hanem a humánerőforrás-menedzsment fejlesztésének stratégiai katalizátora is lehet.

A kutatás eredményei több irányban is megalapozzák a további vizsgálatokat. Egyrészt indokolt longitudinális empirikus kutatások lefolytatása, amelyek képesek feltárni a CAF-önértékelés hosszú távú hatásait a HRM-rendszerek teljesítményére. Másrészt szükséges kvantitatív, összehasonlító elemzések elvégzése, amelyek standardizált HRM-indikátorok mentén vizsgálják a CAF alkalmazásának eredményességét. Harmadrészt célszerű pilot jellegű, kvázi-kísérleti beavatkozások megvalósítása, amelyek lehetővé teszik a CAF-alapú HRM-fejlesztési intézkedések közvetlen hatásának mérését szervezeti szinten.

A KÖZSZOLGÁLATI HRM KIVÁLÓSÁGI MODELL KIALAKÍTÁSA

A kutatás eredményei alapján kijelenthető, hogy a CAF-önértékelés olyan átfogó működési keretrendszert biztosít, amelyre a közszolgálati humánerőforrás-menedzsment kiválósági modellje megalapozottan építhető. A CAF logikája – különösen a vezetésre, a stratégiai irányításra, a humán erőforrásokkal kapcsolatos folyamatokra és a munkavállalói eredményekre fókuszáló kritériumai – közvetlen tartalmi rokonságot mutat a legfontosabb nemzetközi HRM kiválósági modellekkel. Ez a rokonság nem csupán strukturális megfelelést jelent, hanem azt is, hogy a CAF képes integrálni az olyan elvárásokat, amelyek az ECQ kompetenciakeretéből, az OECD HRM-indikátoraiból vagy a globális közszolgálati kompetenciarendszerekből származnak. Mindez azt jelenti, hogy a CAF nem csupán alkalmazható a HRM működésének értékelésére, hanem képes iránytűként is szolgálni egy olyan modell kialakításához,

amely a közszolgálati működés sajátosságaihoz igazodva határozza meg a humán folyamatok fejlesztési kereteit.

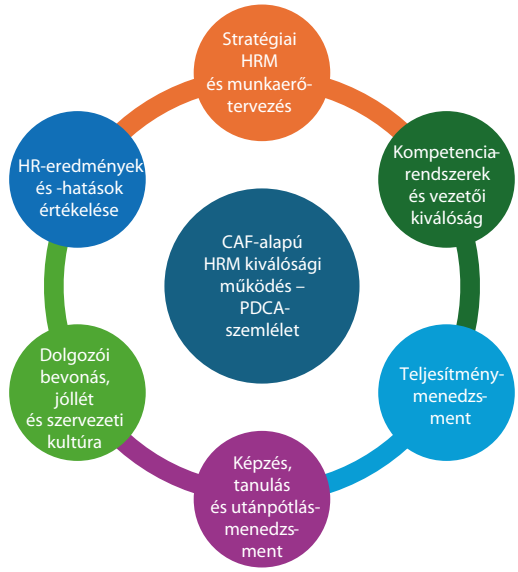
A kidolgozott HRM kiválósági modell *három alapvető elvre* épül. Az első a *kompetenciaalapú működés,* amely feltételezi a munkatársi és vezetői szerepekhez kapcsolódó tudás-, készség- és attitűdbeli követelmények világos meghatározását, valamint a kompetenciák szisztematikus fejlesztését. A második alapelv a *teljesítményorientált, adatvezérelt HRM,* amely a mérhetőségre, az eredményességre és a visszacsatolásra épül, és szorosan követi a PDCA-logikát. A harmadik pillér a *bevonáson, együttműködésen és értékalapú kultúrán nyugvó szervezeti működés,* amely a CAF-önértékelés participatív jellegéből is fakadóan a munkatársak aktív részvételét helyezi előtérbe.

A modell szerkezete *hat, egymással összefüggő dimenziót* integrál egyetlen koherens keretbe:

- A stratégiai HRM és a munkaerő-tervezés biztosítja, hogy a humánerőforrás-gazdálkodás szorosan kapcsolódjon a szervezet stratégiai céljaihoz, előretekintő módon jelezze a kapacitásigényeket, és átlátható szerep- és feladatstruktúrákat alakítson ki.
- A kompetenciarendszerek és a vezetői kiválóság dimenziója olyan stabil működési alapot teremt, amely egységesíti a munkatársi és vezetői követelményeket, és elősegíti a példamutató, fejlesztő szemléletű vezetést.
- A teljesítménymenedzsment a célmeghatározás, a mérés, az értékelés és a fejlesztés egységes ciklusára épül, amely egyaránt támogatja a szervezeti eredményeket és az egyéni fejlődést.
- A képzés, tanulás és utánpótlás-menedzsment a szervezeti tudás állandó frissítését, a kompetenciahiányok azonosítását és a jövőbeli kapacitások biztosítását szolgálja.
- A dolgozói bevonás, jóllét és szervezeti kultúra dimenziója erősíti a munkatársi elkötelezettséget, elősegíti a kommunikációt és biztosítja a pszichológiai biztonságot.
- A modell hatodik dimenziója a HR-eredmények értékelése, amely a mérési logikára, a transzparenciára és az összehasonlíthatóságra épül, és az OECD HRM-indikátorokra, valamint a CAF eredménykritériumaira támaszkodik.

A modell *működési logikája ciklikus,* folyamatos fejlesztésre törekvő rendszerként írható le, amely a CAF által meghonosított PDCA-megközelítést adaptálja a humánerőforrás-gazdálkodás teljes vertikumára. A stratégiai célokból indul ki, azokat lebontja a HRM-folyamatok szintjére, biztosítja a mérhetőséget, az eredmények értelmezését és a visszacsatolást, majd mindezt beépíti a következő fejlesztési ciklusba. A HRM ezáltal nem kiegészítő szervezeti funkcióként jelenik meg, hanem olyan stratégiai jelentőségű területként, amely közvetlenül járul hozzá a közszolgálati szervezetek teljesítményéhez és társadalmi értékteremtéséhez.

A modell alkalmazása várhatóan a HR-folyamatok nagyobb átláthatóságát és egységességét, a vezetői működés professzionalizálódását, a kompetenciafejlesztési és utánpótlásrendszerek erősödését, a fejlettebb teljesítménykultúra kialakulását, valamint a munkatársak elégedettségének és elkötelezettségének növekedését eredményezi. Emellett elősegíti a szervezeti tanulás megerősödését és olyan mérhető HR-eredmények előállítását, amelyek megalapozzák a további fejlesztéseket és a nemzetközi összehasonlíthatóságot is. A 2. ábra a CAF-alapú közszolgálati HRM kiválósági modellt szemlélteti.



2. ábra: A CAF-alapú közszolgálati HRM kiválósági modell
Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti elemzések összefoglalásaképpen az alábbi fejezet a kutatás fő következtetéseit, valamint a gyakorlati alkalmazásra vonatkozó javaslatokat foglalja össze.

KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az elemzés eredményeire, a nemzetközi összehasonlításra és a hazai CAF-gyakorlat sajátosságaira támaszkodva az alábbi, egymásra épülő következtetések és javaslatok fogalmazhatók meg.

- *A CAF-önértékelés érdemben hozzájárul a HRM-folyamatok strukturálásához és fejlesztéséhez.* A dokumentumelemzés és a KDZ-adatok alapján a szervezetek több mint fele (58–63%) konkrét HR-fejlesztéseket, standardizációt és mérésikapacitás-növekedést jelez. A CAF a PDCA-logika révén tartós fejlesztési keretet biztosít.
- *A CAF és a nemzetközi HRM kiválósági modellek (OECD, UN, ECQ, UNESCO) között magas az illeszkedés.* A CAF tartalmi logikája – vezetés, stratégia, munkatársak, partnerségek, folyamatok, eredmények – jól illeszthető a globális kompetenciamodellekbe és indikátorstruktúrákba.
- *Indokolt a CAF-alapú, központi HRM kiválósági modell kialakítása.* Ez a modell összekapcsolná a közszolgálati értékelést, a kompetenciakereteket és a teljesítménymutatókat, valamint egységes fejlesztési pályát adna a szervezetek számára.
- *A magyar közszféra számára a legnagyobb hozzáadott értéket a HR-folyamatok összehangolása és a kompetenciaalapú működés erősítése jelentené.* A CAF erre alkalmas, de a jelenlegi alkalmazás heterogén; a stratégiai összehangolás még nem egységes.

– *A kutatás fő korlátja a primer adatok hiánya.* A longitudinális hatások, a munkavállalói élmény változásai és a tényleges HRM-teljesítményjavulás kimutatása további empirikus vizsgálatot igényel.
– *Rövid távon a CAF–HRM integráció legfontosabb lépése az adatstruktúrák egységesítése és a mérhetőség javítása.* Szükséges egy központi, egységes HR-adatarchitektúra, és a CAF-fejlesztési tervek KPI-kkal való összehangolása.
– *Középtávon javasolt országos pilotok és tematikus HRM-fejlesztési programok indítása.* Ezek célzottan tesztelhetnék a CAF–HRM integráció rendszerlogikáját (például szervezetfejlesztési ciklusok, vezetői utánpótlás, munkatársi bevonás).
– *Hosszú távon reális cél egy közszolgálati tehetség- és vezetőfejlesztési ökoszisztéma kialakítása.* A CAF mint keretrendszer alkalmas arra, hogy a vezetői kompetenciák, a szervezeti kultúra és a teljesítményfejlesztés közös, integrált struktúrába rendeződjön.

A 8. táblázat a javaslatok gyakorlati megvalósításának támogatására, az időhorizontok szerint rendezett prioritási mátrixot foglalja össze, hogy a CAF–HRM integráció mely fejlesztési lépései tekinthetők rövid, közép- és hosszú távon meghatározónak.

8. táblázat: Javasolt fejlesztési prioritások időhorizont szerint

Időhorizont	Prioritás	Leírás/Indoklás
Rövid táv (0–12 hónap)	1. HR-adatstruktúrák és mérőszámok egységesítése	CAF–HRM kapcsolódási pontok tisztázása; KPI-k beépítése a CAF-fejlesztési tervekbe; minimális adatarchitektúra kialakítása
	2. Egységes CAF–HRM útmutató és sablon	A szervezetek közötti különbségek csökkentése; összehasonlítható önértékelési outputok
Középtáv (1–3 év)	3. Országos pilotprogramok	CAF-alapú HR-fejlesztések tesztelése különböző szervezettípusokban (minisztérium, háttérintézmény, önkormányzat)
	4. Kompetenciarendszer-harmonizáció	A CAF és a nemzetközi modellek (OECD, UN, ECQ, UNESCO) közötti illesztés erősítése; vezetői és munkatársi kompetenciák tisztázása
Hosszú táv (3+ év)	5. Központi tehetség- és vezetőfejlesztési ökoszisztéma	Integrált fejlesztési modell CAF-alapon; karrierút–kompetencia–értékelés–képzés rendszerbe rendezése
	6. CAF-alapú HRM kiválósági modell országos bevezetése	A CAF mint minőségmenedzsment-eszköz kiegészül HRM-specifikus mutatókkal és módszertannal

Forrás: a szerző szerkesztése

Összességében a vizsgálat azt mutatja, hogy a CAF nem csupán önértékelési eszköz, hanem a közszolgálati HRM megújításának olyan keretrendszere, amely megfelelő szakpolitikai támogatással és egységes alkalmazással hosszú távon is képes hozzájárulni egy kompetenciaalapú és eredményorientált közszféra kialakításához. A jövőbeni kutatások számára különös jelentősége van a CAF hosszú távú hatásainak vizsgálata mellett a digitális HRM-eszközök – analitika, MI, automatizáció – CAF-folyamatokba történő integrációja hatáselemzésének.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bakos, Emily (2025): *An International Framework for Human Resource Management Indicators in Public Administration: Pilot Results, Methodologies and Challenges.* OECD Working Papers on Public Governance, No. 85. Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/03763bab-en

Bouckaert, Geert – Van Dooren, Wouter (2015): Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations. In Bovaird, Tony – Loeffler, Elke (szerk.): *Public Management and Governance.* London: Routledge, 14–161. Online: https://doi.org/10.4324/9781315693279

Bou-Llusar, J. Carlos – Escrig-Tena, Ana B. – Roca-Puig, Vicente – Beltrán-Martín, Inmaculada (2009): An Empirical Assessment of the EFQM Excellence Model: Evaluation as a TQM Framework Relative to the MBNQA Model. *Journal of Operations Management,* 27(1), 1–22. Online: https://doi.org/10.1016/j.jom.2008.04.001

Boyne, George A. (2002): Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies,* 39(1), 97–122. Online: https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284

Bryson, John M. – Crosby, Barbara C. – Bloomberg, Laura (2014): Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review,* 74(4), 445–456. Online: https://doi.org/10.1111/puar.12238

Christensen, Tom – Lægreid, Per – Røvik, Kjell A. (2020): *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth.* London: Routledge. Online: https://doi.org/10.4324/9780367855772

Demmke, Christoph (2019): Governance Reforms, Individualization of Human Resource Management (HRM), and Impact on Workplace Behavior – A Black Box? *Public Integrity,* 22(3), 268–279. Online: https://doi.org/10.1080/10999922.2019.1656960

European Institute of Public Administration (EIPA) (2020): *The CAF 2020: Common Assessment Framework.* Online: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2023/02/CAF_2020_English.pdf

European Public Administration Network (2019): *The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration.* Online: https://www.eupan.eu/caf/

Government of Canada (2023): *Digital Talent Strategy 2023–2024.* Online: https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-talent-strategy/digital-talent-strategy-2023-2024-year-review.html

Hammerschmid, Gerhard – Van de Walle, Steven – Andrews, Rhys – Bezes, Philippe (2016): *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top.* Cheltenham: Edward Elgar. Online: https://doi.org/10.4337/9781783475407

International Civil Service Commission (2017): *A Framework for Human Resources Management in the United Nations Common System.* 2017. január. Online: https://commonsystem.org/hrframework/UNCS_StratergicHRMgmt.pdf

KDZ – Centre for Public Administration Research (2021): *Impact of CAF on Human Resource Management and People. Survey of Effective CAF Users.* Vienna: KDZ – Centre

for Public Administration Research. Online: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2021/07/Report-on-CAF-impact-on-HRM-and-people.pdf
Kim, Taehee – Holzer, Marc (2016): Public Employees and Performance Appraisal: A Study of Antecedents to Employees' Perception of the Process. *Review of Public Personnel Administration,* 36(1), 31–56. Online: https://doi.org/10.1177/0734371X14549673
New Zealand Public Service Commission [é. n.]: *Leadership and Talent Management Information Protocol and Privacy Statement*. Online: https://www.publicservice.govt.nz/system/leaders/leadership-development/leadership-and-talent-management-information-protocol-and-privacy-statement
Oakland, John S. (2014): *Total Quality Management and Operational Excellence.* London: Routledge. Online: https://doi.org/10.4324/9781315815725
OECD (2017): *Skills for a High-Performing Civil Service.* Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/9789264280724-en
OECD (2019): *Government at a Glance 2019.* Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en
OECD (2021): *Public Employment and Management 2021.* Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/938f0d65-en
OECD (2023a): *Government at a Glance 2023.* Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en
OECD (2023b): *Public Employment and Management 2023.* Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/5b378e11-en
Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2017): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity.* Oxford: Oxford University Press. Online: https://doi.org/10.1093/oso/9780199268481.001.0001
Public Service Division Singapore [é. n.]: *Public Service Leadership Careers.* Online: https://www.psd.gov.sg/leadership/public-service-leadership-careers/
Rickards, Robert – Ritsert, Rolf (2013): Self-Assessment for Improving Public Sector Performance: The EU's Common Assessment Framework. *International Journal of Business and Public Administration,* 10(2), 135–151. Online: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/04/self-assessment-for-improving-public-sector-performance.pdf
Symes, Ashley (1999): Creating Public Value: Strategic Management in Government: (Cambridge, MA: Harvard University Press) by Mark Moore. *International Public Management Journal,* 2(1), 158–167. Online: https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87438-3
Szakács Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humánfolyamata*. ÁROP–2.2.21 Program. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/strategiai-alapu_-integralt-emberi-eroforras-gazdalkodas-a-kozszolgalatban.original.pdf
Tomaževič, Nina – Seljak, Janko – Aristovnik, Aleksander (2014): The Impact of CAF Enablers on Job Satisfaction: The Case of the Slovenian Law Enforcement Agency. *Total Quality Management & Business Excellence,* 25(11–12), 1336–1351. Online: https://doi.org/10.1080/14783363.2013.844914

Tomaževič, Nina – Seljak, Janko – Aristovnik, Aleksander (2016): TQM in Public Administration Organisations: An Application of Data Envelopment Analysis in the Police Service. *Total Quality Management & Business Excellence,* 27(11–12), 1396–1412. Online: https://doi.org/10.1080/14783363.2015.1007861

U.K. Government [é. n.]: *People Survey Results.* Online: https://www.gov.uk/government/collections/people-survey-results

U.S. Office of Personnel Management [é. n. a]: *Executive Core Qualifications (ECQ).* Online: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications

U.S. Office of Personnel Management [é. n. b]: *Senior Executive Service (SES) Exit Report 2017.* Online: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service

UNESCO (2015): *Transversal Competencies in Education Policy and Practice.* UNESCO Publishing. Online: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246052

UNESCO (2016): *UNESCO Competency Framework*. UNESCO Publishing. Online: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244366

UNESCO (2023): *Human Resources Management Strategy 2023–2027.* UNESCO Staff Union. Online: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387266

United Nations (2010): *UN Competency Development: A Practical Guide.* Office of Human Resources Management.

United Nations (2016): *UN Civil Service Competency Framework and International Competences.* Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a803c19ed915d74e33f93d8/CSCF_SMS1.pdf

Van der Voet, Joris (2016): Change Leadership and Public Sector Organizational Change: Examining the Interactions of Transformational Leadership Style and Red Tape: *The American Review of Public Administration,* 46(6), 660–682. Online: https://doi.org/10.1177/0275074015574769

Wynen, Jan – Verhoest, Koen – Demuzere, Sara (2016): Quality Management in Public-Sector Organizations: Evidence from Six EU Countries. *International Journal of Public Administration,* 39(2), 122–134. Online: https://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003268

Dr. habil. Belényesi Emese a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi docense. Közgazdász diplomával, MBA-val, neveléstudományi PhD-val, valamint közigazgatástudományi habilitációval rendelkezik. Oktatási tevékenysége a vezetés és szervezés témakörökre terjed ki. Fő kutatási és publikációs területei közé tartozik a közigazgatási menedzsment, a közigazgatási képzések és továbbképzések – különös tekintettel a digitális oktatásra –, valamint a mesterséges intelligencia felsőoktatásba való integrálása.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 99–119. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.4

Podonyi Katalin

GARANCIÁK ÉS HIÁTUSOK

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOG POZÍCIÓJA A MESTERSÉGESINTELLIGENCIA-GARANCIÁK SZABÁLYOZÁSI RENDSZERÉBEN

Guarantees and Gaps
The Position of Hungarian Administrative Procedural Law in the Regulatory System of Artificial Intelligence Guarantees

Podonyi Katalin PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; közjogi ügyintéző, Közigazgatási Kodifikációs Főosztály, Igazságügyi Minisztérium, podonyikata@gmail.com

A mesterséges intelligencia (MI) kifejezés napjainkra a technológiai fejlesztésen túlmutató, szélesebb jelentéstartalommal bír. Nemzetközi viszonylatban, kifejezetten pedig az Európai Unióban (EU) megfigyelhető az az általános tendencia, hogy egyre hangsúlyosabb az MI biztosította lehetőségek befogadása, amelyet a megbízható és innovációbarát MI fejlesztésének kettős célja határoz meg. Az EU az elmúlt években kiemelt figyelmet fordított az MI kutatására, szabályozására és gyakorlati alkalmazására azzal a törekvéssel, hogy globális éllovasává váljon az etikus, korszerű és biztonságos MI-nek. Tanulmányomban az MI-vel kapcsolatos stratégiák és szabályozási dokumentumok jelentősebb mérföldköveit kívánom a kutatásom tárgyává tenni. Ennek keretében azt vizsgálom meg, hogy a nemzetközi jog és az Európai Unió joga milyen eljárásjogi garanciákat biztosít, és a hazai közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozás mennyire illeszkedik ebbe rendszerbe: mely kockázatokra reagál jól, és melyek esetében nincs összhang.

Kulcsszavak:
eljárásjogi garancia, jogorvoslathoz való jog, közigazgatási döntéshozatal, kockázatkezelés, mesterséges intelligencia

The term artificial intelligence now has a broader meaning that goes beyond technological development. Internationally, and specifically in the European Union, there is a general trend towards greater acceptance of the opportunities offered by AI, which is defined by the dual objectives

of developing reliable and innovation-friendly AI. In recent years, the EU has paid particular attention to AI research, regulation, and practical application with the aim of becoming a global leader in ethical, modern, and secure AI. In my study, I intend to focus on the most significant milestones in AI-related strategies and regulatory documents. In this context, I examine what procedural guarantees are provided by international law and European Union law, and to what extent domestic administrative procedural law fits into this system: which risks it responds to well and where there is a lack of consistency.

Keywords:
procedural guarantees, right to legal remedy, administrative, decision-making, risk management, artificial intelligence

BEVEZETÉS

Az elmúlt időszakban a technológiai fejlődés példa nélküli ütemben hódította meg és formálta át mindennapi életünket.[1] A technológiai fejlődés egyik legjelentősebb hajtóereje a számítástechnika automatizálása, amely fokozatosan átveszi, kiegészíti, illetve támogatja az emberi munkát az ismétlődő és standardizálható feladatokban.[2] Napjainkban az automatizáció egyik legígéretesebb ágazata és az egyik legjelentősebb hatást gyakorló tényezők egyikeként kibontakozó jelenség a mesterséges intelligencia (MI), amely a hatékony, de tisztességes hatósági ügyintézés szabályozásába teljesen új színt hoz be. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy Alaptörvényünk XXVI. cikkének (1) bekezdésében tüntetik fel mind az új műszaki megoldások, mind a tudomány vívmányai alkalmazásának intézményvédelmi kötelezettségét, amely képes hozzájárulni az állam működésének hatékonyságához, a közszolgáltatások színvonalának emeléséhez, a közügyek átláthatóságának javításához, valamint az esélyegyenlőség előmozdításához. Az MI alkalmazása kétségkívül ebbe a kategóriába tartozik. Tehát az MI alkalmazása az állam működtetése során nem lehetőség, hanem kifejezett alkotmányos kötelezettség.[3]

A tanulmány a nemzetközi jogi és európai uniós joganyagra, illetve stratégiai dokumentumokra támaszkodik. Az egyes dokumentumokban és szakirodalmi forrásokban meghatározó szerepet töltenek be az emberi jogi és a közigazgatási döntéshozatal szempontjából meghatározó jelentőségű eljárásjogi garanciák. Ez a fajta megközelítés az MI-t nem pusztán technológiai innovációként azonosítja, hanem a jogállami berendezkedést, illetve az egyén jogi helyzetét befolyásoló eszközként határozza meg. További egységes jellemzője a felhasznált forrásanyagnak az MI-jelenség kockázatalapú megközelítése. Az MI döntéshozatali folyamatokban történő használata ugyanis közvetlenül érint olyan eljárásjogi vagy alapjogi garanciákat, mint

[1] Ződi 2020: 20.
[2] Tóth 2020: 413.
[3] Patyi–Pollák–Fekete 2025b: 12.

a tisztességes eljáráshoz való jog, a döntések átláthatósága, a jogorvoslathoz való jog, de megemlítendő az emberi méltósághoz való jog vagy akár a diszkriminációmentesség követelménye is.

Kutatásom során többféle módszertannal dolgozom. A mesterséges intelligenciára vonatkozó szabályozási dokumentumok és az azokba foglalt eljárásjogi alapelvek elemzése során elsődlegesen a jogdogmatikai módszertant követem, amelynek keretében a releváns jogforrások normatív tartalmának feltárására és rendszerezésére törekszem. Ezt kiegészítve, az egyes nemzetközi és uniós joganyagok, valamint a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozás közötti hasonlóságok és különbségek tanulmányozása során az összehasonlító módszertant alkalmazom, különös figyelemmel az eltérő szabályozási megoldások mögött meghúzódó elvi megfontolásokra és azok gyakorlati implikációira. A kutatás első részében az MI mint technológiai megoldás sajátosságainak elemzése és korlátainak beazonosítása során az interdiszciplináris megközelítést részesítem előnyben, ami a jogtudomány és az informatika határterületén elhelyezkedő szempontok integrálására épül. Ennek keretében a technológiai működés logikai és jogi értékelési szempontjainak összekapcsolásával törekszem a vizsgált jelenség komplex megragadására.

A tanulmány első felében a mesterséges intelligencia technológiai és működési sajátosságainak rövid elemzésével kívánom megteremteni azt az elméleti kiindulópontot, amely, úgy gondolom, elengedhetetlen egyrészt annak megértéséhez, hogy miért minősül az algoritmikus döntéshozatal kifejezetten kihívást jelentő és kockázatos, ugyanakkor nagy fokú innovációs fejlődést jelentő technológiai újításnak. Másrészt pedig, hogy miért indokolt az egyes emberi jogi és eljárásjogi garanciák biztosítása, illetve érvényesítésük elmaradása milyen következményekkel járhat. A következő szerkezeti egységekben pedig kifejezetten az egyes jelentősebb eljárásjogi garanciákat vetem vizsgálat alá az egyes, mérföldkőnek számító nemzetközi és uniós szabályozási dokumentumok és stratégiák alapján. Az elemzés során különös hangsúlyt fektetek a kockázatalapú megközelítésre, kifejezetten a közigazgatási döntéshozatal szempontjából releváns garanciális kérdésekre koncentrálva. Végezetül, a tanulmány záró fejezete az elvégzett elemzés főbb megállapításainak szintetizálására vállalkozik a jövőre irányulóan, aminek keretében egy *de lege ferenda* javaslatot is megfogalmaz.

A vizsgálat célja annak feltárása, hogy a nemzetközi és uniós MI-szabályozásban megjelenő eljárásjogi garanciák milyen mértékben érvényesülnek a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogban, valamint mely területeken azonosíthatók szabályozási hiányosságok vagy eltérések.

A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA MINT ÚJ TECHNOLÓGIAI PARADIGMA

A feketedoboz-jelleg

A technológiák eddig csak megkönnyítették és meggyorsították a működést és a munkavégzést, de alapjaiban nem változtatták meg. Ennek a korszaknak a végét álláspontom szerint az MI térnyerése és alkalmazásának fokozódása hozta el. Az MI fokozatosan nyert teret

a tudományos életben és ért el jelentős eredményeket.[4] 2022 novemberében érkeztünk el egy fordulóponthoz az MI történetében, amikortól is a nagy nyelvi modellek számottevő változást hoztak az MI teljesítményében és a benne rejlő lehetőségekben. Ezek a modellek ugyanis hatalmas mennyiségű adatból képesek akár önállóan is tanulni, és képesek az emberhez hasonló minőségű következtetések levonására és szövegek generálására. Egy hagyományos számítógépes programot ugyanis úgy terveztek, hogy determinisztikusan működjön. A felhasználó így azt várja el a programtól, hogy mindenféle kreatív ötlet nélkül csakis azt a műveletet végezze el, amire utasítja, és pontosan úgy, ahogy az utasítás szól. Az MI-rendszerek azonban nem determinisztikusan működnek, mivel ezek a rendszerek a felhasználó által elvártnál kevésbé átlátható és megmagyarázható módon adnak válaszokat. Sok esetben még az MI szakértői és fejlesztői sem tudják pontosan megjósolni és teljes részleteséggel megmagyarázni az MI viselkedését. Ugyanis az öntanuló szoftver olyan szabályokat is képes létrehozni és olyan tanulságokat képes levonni akár a hibás, akár a helyes döntésekből, amelyek eredetileg nem voltak az algoritmus részei.[5] Arra vonatkozóan azonban, hogy a bemeneti adatokból hogyan képezték le a kimeneti adatokat, nem tudnak átlátható és egzaktan értelmezhető magyarázatot adni.[6] Az MI ezen tulajdonsága jelentősen megnehezíti az ok-okozati összefüggések vizsgálatát, illetve magas kockázatot jelent az alapvető jogok érvényesülésére nézve is. A rendszerszintű átláthatóságnak ugyanis ki kell terjednie – többek között – az adatokra és az algoritmusokra vonatkozó olyan kérdésekre, mint például, hogy milyen információkat vesznek figyelembe a döntéshozatal során, hogyan választják ki az inputot és hogyan vezet annak értékelése a döntéshozatal eredményéhez.[7] Mindebből következően alkalmazzák a szakirodalmi források az MI-rendszer vonatkozásában, annak feketedobozkénti azonosítását.

Gépi tanulás

A feketedoboz-jelleg alapvetően az MI eszköztárára vezethető vissza. Az MI ugyanis elsődlegesen gépi tanuló algoritmusokkal operál. Ezek az algoritmusok matematikai modellt építenek bemeneti, úgynevezett mintaadatok alapján, majd azokból kimenetet, lényegében előrejelzést adnak anélkül, hogy konkrétan beprogramozták volna őket.[8] Ezt prediktív analízisnek nevezik, amelynek során az algoritmus az adatokból önállóan tanulva valószínűsít egy jövőbeli magatartást vagy eseményt. A módszer mélytanuláson alapul, amelynél a mesterséges neurális hálózat bemeneti és kimeneti rétege mellett további rejtett rétegeket (úgynevezett mélyhálót) és gépi tanulási algoritmusokat alkalmaz, lehetővé téve összetett mintázatok és nemlineáris összefüggések felismerését.[9] A gépi tanulás transzformátorarchitektúrában működik, amely a bemenetet kimenetté alakítja több egymásra épülő feldolgozó

[4] Balogh 2023: 341–342.
[5] Balogh 2023: 330–331.
[6] Yoshua–Goodfellow–Courville 2017: 5–8.
[7] Patyi–Váczi 2025: 49.
[8] Fejes–Futó 2021: 29–31.
[9] Bottyán 2025: 80–83.

szinten keresztül. Ezek a szintek együtt dolgoznak azon, hogy a rendszer megértse a bemenet jelentését és megtalálja a legjobb választ. A transzformátorok egyik kulcseleme, hogy nem sorban olvassák a szöveget, hanem figyelembe veszik a szavak mondaton belüli helyét, és külön jelöléssel látják el azt, így nem kell minden szövegrészt lépésről lépésre feldolgozniuk. Emellett a rendszer nem minden szóra figyel egyformán, hanem kiválasztja a legfontosabbakat a teljes szöveg megértéséhez.[10]

A gépi tanuláshoz nagy mennyiségű, megbízható adatra van szükség, hogy az algoritmus hatékonyan felismerje a mintázatokat, és következtetéseket vonhasson le.[11] Az MI kapacitása azonban korlátozott, ezért nem dolgozza fel a szöveget betűről betűre, hanem előbb kisebb egységekre, úgynevezett tokenekre bontja, amelyek lehetnek szavak, szóelemek, számok, írásjelek vagy speciális karakterek. A tokenizálás csökkenti a számítási igényt, miközben megőrzi a jelentést. A felhasznált adatokból az MI kódolt, számsor formájú reprezentációt készít, ezt nevezzük beágyazódásnak.[12] A rendszer teljesítménye azonban az adatok korlátaihoz is kötött, ugyanis egy-egy kérdés teljes körű megválaszolásához több forrásból kell információt gyűjteni, amit az MI csak akkor tud kezelni, ha nem kizárólag zárt adatbázisból dolgozik.[13]

AZ ELJÁRÁSJOGI GARANCIÁK SZEREPE AZ MI-ALAPÚ KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSHOZATALBAN

Az MI megfelelő szabályozási keretrendszert igényel ahhoz, hogy célszerűen fejleszthető és alkalmazható lehessen, a szabályozatlanságból eredő kockázatok minimalizálásával, valamint a negatív hatások lehetséges elkerülésével. Mindennek biztosításához kifejezetten olyan szabályozási keretrendszer kialakítása szükséges, amely támogatja az innovációt, azonban mégis igyekszik elejét venni a társadalom és az egyén jogait és érdekeit jelentős mértékben csorbító alkalmazási módoknak. Jelen állás szerint az élet számos területén alkalmazzák az MI-t, például javítja az egészségügyi ellátást,[14] előmozdítja a bűnüldöző hatóságok számára a bűnözés elleni hatékonyabb fellépést,[15] biztonságosabbá teszi a közlekedést,[16] de segíthet a kiberbiztonsági fenyegetések észlelésében is.[17] Mindezek ellenére mégis korunk egyik legnagyobb kihívását jelenti.[18] Ugyanis gyakran prognosztizálják, hogy amennyiben ezen innovációk, új technológiák, megoldások alkalmazása szélesebb körben elterjedne, az veszélyekkel, illetve kockázatokkal járna, ideértve például az emberi kontroll elvesztését és a nem megfelelő technológiahasználatból eredő egyéb károkat, valamint az alapvető

[10] Bottyán 2025: 87.
[11] Eszteri 2019: 671.
[12] Bottyán 2025: 88–89.
[13] Re – Solow-Niederman 2019: 255–256.
[14] Zorkóczy 2021.
[15] Dobó–Gyaraki 2021.
[16] Kecskés 2020.
[17] Priya–Saradha 2021.
[18] Mezei 2023.

emberi jogok és a tisztességes eljárás háttérbe szorítását.[19] Ahhoz azonban, hogy az MI értékes eszköz legyen az állami és vállalati szektor, valamint a polgárok számára, legitimitással kell rendelkeznie.[20]

A mesterséges intelligencia szabályozása több szinten is megjelenik. Érdemes ugyanakkor megjegyezni azt, hogy a jelenlegi nemzetközi környezetben továbbra is az államok maradnak a fő szabályzók, így az elsődleges szabályozás nemzeti szinten lelhető fel. Mindazonáltal kiemelt jelentősége van a különböző MI-alkalmazással és -fejlesztéssel kapcsolatos alapelveket és alapvető elvárásokat meghatározó nemzetközi és európai uniós szabályozási törekvéseknek is, amelyek a nemzeti szabályozásnak, valamint a technológiai nagyvállalatok önszabályozásának is keretet adnak.[21]

A közigazgatási hatóság indokolási kötelezettsége és az ügyfél megismerési joga

Az MI döntéshozatala során egy meghatározott döntésre jut, amely azonban nem foglal magában átlátható és egyértelmű indokolást arra vonatkozóan, hogy miért és milyen lépések által jutott a megadott következtetésre. Indokolás nélkül pedig a döntés nem igazolható, nem nyújt garanciát arra vonatkozóan, hogy nem önkényesen vagy külső befolyás nyomására született. Emellett az indokolás elmaradása a döntéssel szembeni jogorvoslathoz való jogot is kiüresíti, mivel a fél nem tudná megindokolni, hogy mely érvekkel és milyen okból nem ért egyet. Az MI döntéshozatali folyamatának lekövetése még a tervező programozók számára is akadályokba ütközhet, mivel az MI működési mechanizmusa nehezen vagy egyáltalán nem fejthető vissza, miután kikerült az emberi kezekből.[22] Az MI ezen tulajdonsága megnehezíti az ok-okozati összefüggések vizsgálatát, illetve magas kockázatot jelent az alapvető jogok érvényesülésére nézve is, hiszen a rendszer döntései nem teljesen visszakövethetők, így az érintett ügyfelek számára nehéz megérteni, hogy a döntést milyen adatok, logikai összefüggések vagy algoritmikus feltételek alapján hozták meg.[23] Például, gyakran nem lehet meghatározni, hogy egy MI-rendszer miért jutott egy adott eredményre, aminek következtében nehéz annak bizonyítása és értékelése is, hogy valakit igazságtalanul hozott hátrányos helyzetbe. A rendszerszintű átláthatóságnak és megismerhetőségnek ugyanis ki kell terjednie – többek között – az adatokra és az algoritmusokra vonatkozó olyan kérdésekre, mint például, hogy milyen információkat vesznek figyelembe a döntéshozatalban, hogyan választhatják ki az inputot, és hogyan vezet annak értékelése az adott döntési javaslathoz.[24] Amennyiben az MI döntése vagy az ahhoz vezető logikai folyamat nem ismerhető meg vagy értelmezhető emberi oldalról, azáltal a döntés legitimációja is jogosan kérdőjelezhető meg.

[19] Necz 2025: 24–25.
[20] Ritó 2021: 35.
[21] Hárs 2023: 126–129.
[22] Dymitruk 2019: 40
[23] Patyi–Pollák–Fekete 2025a: 46.
[24] Patyi–Váczi 2025: 49.

A közigazgatási hatóság indokolási kötelezettsége és az ügyfél magyarázathoz való joga alapvetően a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog szerves részeként jelenik meg a hazai jogrendszeri szabályozásban, illetve az egyes nemzetközi és európai uniós egyezményekben. Magyarország Alaptörvénye a XXIV. cikk (1) bekezdésében kimondja, hogy „[a] hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni". Hasonlóképpen fogalmaz az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke is a megfelelő ügyintézéshez való jog tekintetében. Az indokolási kötelezettségből következően biztosítani kell, hogy a döntéssel érintett személy magyarázatot kérhessen és kaphasson a döntés körülményeiről, a kiértékelést végző algoritmusról és az ennek során megtett lépéseiről, valamint a döntéshez felhasznált adatokról. Ehhez elválaszthatatlanul kapcsolódik a döntéssel érintett azon joga, miszerint a személyére vonatkozó iratokba – a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett – betekinthessen.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a *Mesterséges Intelligencia Alapelvei* című iránymutatásában[25] hangsúlyozza, hogy az MI-rendszerek általi döntéshozatal során a döntéssel érintett szereplőknek – a döntés körülményeihez és a technika időbeli állásához igazodva – értelmezhető és érdemi információt kell nyújtaniuk annak érdekében, hogy az érintettek tudatában legyenek annak, ha MI-vel lépnek kapcsolatba, illetve megértsék az MI-rendszerek működését, ezáltal pedig képesek legyenek vitatni az MI általi ajánlásokat vagy döntéseket. Hasonló követelményeket állít fel az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) szakosított intézményeként az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) által kiadott, *Ajánlás a mesterséges intelligencia etikájáról* című dokumentum.[26] Eszerint a nagyobb átláthatóság hozzájárul a békésebb, igazságosabb, demokratikusabb és befogadóbb társadalmakhoz, ami pedig az MI-technológia legitimitásának megerősítéséhez vezető út legfontosabb sarokköve. Emellett az átláthatóság biztosítása lehetővé teszi a nyilvánosságnak az ellenőrzés jogosítványának a gyakorlását is, ami pedig csökkentheti, adott esetben kiküszöbölheti az MI-technológia működésének visszásságait, ezáltal segítséget nyújt az emberi jogokra gyakorolt negatív hatások megelőzésében. Az átláthatóság ugyanis biztosítja a döntést befolyásoló tényezőknek, valamint a megfelelő biztosítékok (például biztonsági vagy méltányossági intézkedések) meglétének vagy hiányának a nyomonkövethetőségét. Az ENSZ az *Interim Report – Governing AI for Humanity* című jelentésében[27] az átláthatóság követelményét globális kormányzási és legitimációs követelményként kezeli, ami annál fontosabb szerepet játszik, minél nagyobb az MI-rendszer társadalmi és jogi hatása. Az Európa Tanács keretegyezményében a *mesterséges intelligenciáról, az emberi jogokról, a demokráciáról és a jog uralmáról* (ET Egyezmény) már megjelenik a kockázatalapú megközelítés és a hatásvizsgálat fontossága is.[28] E körben megköveteli a részes felektől az egyértelmű iránymutatás kibocsátását az emberi jogok, a demokratikus működés, valamint a jog uralmának helyzetéről

[25] OECD 2020.
[26] Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) 2021.
[27] United Nations 2023.
[28] Council of Europe 2024.

és az ezekkel kapcsolatos károk és veszélyek elkerüléséről. Az átláthatóság követelménye a fentiek alapján tehát nem pusztán technikai, hanem garanciális eljárási és jogállami követelmény.

Az átláthatóság követelményére az Európai Unió sem pusztán technikai, hanem normatív kihívásként tekint. Ezt bizonyítja a mesterséges intelligencia magas szintű szakértői csoportja (Szervezet) által kidolgozott, az *Etikai iránymutatások a megbízható mesterséges intelligenciáról* című dokumentuma, amelyben a Szervezet az átlátható MI-t egy normatív minimumként nevesíti. Ennek értelmében, amennyiben az MI-rendszer jelentősen érinti az emberek életét, lehetővé kell tenni, hogy az MI-rendszer döntéshozatali folyamatának kellő magyarázatát kérhessék az érintettek. A magyarázatot azonban kellő időben és az érdekelt fél jártasságának megfelelően (például laikus módon) kell megadni. Az Európai Bizottság *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése* című, mérföldkőnek számító dokumentumában[29] az átlátható MI a bizalmi ökoszisztéma egyik kulcsfontosságú építőeleme, mégpedig arra alapozottan, hogy az átláthatóság hiánya megnehezíti az esetleges jogsértések azonosítását és bizonyítását, ideértve az alapvető jogok védelmével, a felelősség megállapításával és a kártérítés-igénylési feltételeknek való megfeleléssel kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket. Az emberközpontú, megbízható és alapjogkonform MI elterjedésének előmozdítása az Európai Unió 2024/1689/EU rendeletében (MI-rendelet), a világ első átfogó, kötelező erejű, horizontális szabályozásában is megjelenik, amely az MI fejlesztésére, forgalomba hozatalára, üzembe helyezésére és használatára vonatkozó harmonizált szabályokat állapít meg az Unió területére. Az MI-rendszer által hozott döntések átláthatóságának és megmagyarázhatóságának érdekében az MI-rendelet előírja mind az általános célú, mind a nagy kockázatú MI-rendszerek vonatkozásában az egyes modellek kialakításának és tesztelésének részleteit, illetve olyan technikai dokumentációnak az elkészítését, amely tartalmazza az MI-modell funkcióját, korlátait, adatforrásait és értékelési eredményeit, mindezt olyan módon, hogy az összes érintett – az eljárásban betöltött pozíciójától függetlenül – képes legyen értelmezni a rendszer működését és annak hatásait. Ez különösen fontos az igazságügyi hatóságok által történő használatra szánt azon MI-rendszerek esetében, amelyek célja, hogy segítsék az igazságügyi hatóságokat a ténybeli és jogi elemek kutatásában és értelmezésében, valamint a jog konkrét tényekre történő alkalmazásában. Mivel az így meghozott döntések jelentős hatással vannak a jogrend alapelveire, így kiemelt jelentősége van annak, hogy az igazságügyi hatóságok, illetve az MI döntésével érintettek képesek legyenek teljeskörűen és egyértelműen értelmezni az MI által adott kimenetet és annak jogszerűségét, vagy adott esetben annak megkérdőjelezését.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 81. § (1) bekezdése kifejezetten előírja a közigazgatási hatóság indokolási kötelezettségét a meghozott döntés vonatkozásában, amely a hatósági eljárást jogerősen lezáró határozat kötelező tartalmi eleme is egyben. Ez az indokolási kötelezettség a hazai szabályozásban sem pusztán a döntéshozatal formai eleme, hanem a döntés jogszerűségének és a tisztességes eljárás garanciális elemét jelentő jogorvoslathoz való jognak is alapvető feltétele, ugyanis az indokolás alapján értelmezhető, hogy a döntéshozó hatóság az eljárása során milyen tényeket tárt fel, melyeket vette figyelembe és

[29] Európai Bizottság 2020.

mellőzött döntésének kialakítása során, és mely jogszabályi rendelkezések mentén döntött.[30] Ezáltal a döntés időben utóbb is ellenőrizhető lesz, valamint helyessége és jogszerűsége is ez alapján lesz elbírálható a bírósági felülvizsgálat keretében.[31]

Az átláthatóság követelményének érvényesüléséhez járul hozzá továbbá az Ákr. 33. §-ában szabályozott iratbetekintési jog is. Az iratbetekintéshez való jogot az Alkotmánybíróság egyrészt a fegyveregyenlőséghez való jog garanciájaként kezeli,[32] ugyanis ennek hiányában a nyilatkozattétel, az észrevételezés, illetve a bizonyítási indítványok megtételének a joga is kiüresedik.[33] Másrészt pedig az iratbetekintést ahhoz a követelményhez kapcsolódóan kezeli, hogy az ügyfél a jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja.[34] Következésképpen az iratbetekintés törvényben biztosított jogának a sérelme annyiban jelenti a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog korlátozását, amennyiben az ügyfél nyilatkozattételhez és jogorvoslathoz való jogát csorbítja.[35]

Ugyanakkor, ha az Ákr. szerinti hatósági döntéshozatalt technológiai és algoritmikus kontextusban értelmezzük, azt mondhatjuk, hogy azok teljes mértékben technológiasemlegesek. Így megválaszolatlan kérdésként merül fel – többek között –, hogy MI-rendszer esetén az hogyan tárja fel a tényállást, hogyan értékeli a bizonyítékokat, és mindezt hogyan teszi a döntéssel érintett személy számára érthetővé és átláthatóvá. Továbbá a döntéssel érintett személy hogyan fog tudni hozzáférni az algoritmus által, a döntés meghozatala során felhasznált és figyelembe vett adatokhoz és befolyásoló tényezőkhöz. Hiszen ebben az esetben nem beszélhetünk már papíralapú iratokról. Ha a fentebb meghatározott követelményeket az MI-rendszer nem teljesíti, akkor fennáll a lehetősége, hogy a döntés jogsértő lesz, amelyet utóbb a közigazgatási hatóság nem javíthat ki.[36] A fentiek alapján az az álláspontom, hogy az MI-alapú döntések esetén az ügyfél hatékony jogorvoslathoz való joga sérülhet, mert a jogorvoslati fórumként eljáró bíróság nem tudja elvégezni a döntés érdemi felülvizsgálatát, mivel azt maga sem tudja teljeskörűen értelmezni, majd rekonstruálni, hanem tipikusan hatályon kívül helyezi azt, és új eljárásra kötelezi a hatóságot.

A diszkrimináció tilalma

A döntéshozatalhoz vezető folyamatok megismerhetősége és a meghozott döntés indokainak átláthatatlansága okán felmerülhet a döntéshozó MI-rendszerek pártatlanságának a kérdésköre is. Lényeges, hogy ilyenkor a megkülönböztetés nem feltétlenül szándékos emberi döntés következménye, hanem az algoritmus működésének melléktermék. Ha például egy algoritmust olyan adatok alapján tanítottak be, amelyek maguk is tartalmaztak előítéletes vagy egyenlőtlenséget eredményező mintázatokat, akkor a modell ezeket újratermelheti a jövőbeni

[30] 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [47].
[31] Petrik 2020: 170–176.
[32] 3360/2023. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [29].
[33] 3248/2023. (VI. 9.) AB határozat, Indokolás [29].
[34] 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36].
[35] 3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23].
[36] Kúria K.IV.40.001/2021/6., Indokolás [29].

döntéseiben.[37] Az MI elfogultsága az úgynevezett bizonytalansági elfogultság okán is tetten érhető, amely akkor merül fel, ha egy csoport alulreprezentált az MI rendelkezésére álló mintában, és mivel az algoritmus kerüli a bizonytalanságot és az abból eredő kockázatokat, ezért inkább olyan döntést hoz az előrejelzések alapján, amelyben biztosabb. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a prediktív algoritmusok előnyben részesítik azokat a csoportokat, amelyek jobban képviseltetik magukat.[38]

A diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód követelménye szintén a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog szerves részeként jelenik meg mind a hazai jogrendszeri szabályozásban, mind az egyes nemzetközi és európai uniós egyezményekben. Magyarország Alaptörvénye a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében kimondja, hogy „[a] törvény előtt mindenki egyenlő", illetve „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja". Ezzel megegyezően az egyes emberi jogi egyezmények, mint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartája, hasonlóképpen tiltanak mindenfajta diszkriminációt, határozottan kimondva, hogy senkit nem érhet hátrány pusztán valamely védett tulajdonsága miatt.[39]

Az OECD az emberközpontú értékek védelmének érdekében szintén rögzíti, hogy az MI-szereplőknek biztosítaniuk kell, hogy az általuk használt MI-rendszerek tiszteletben tartsák az emberi jogokat és a demokratikus értékeket, ideértve különösen az egyenlőséget, a megkülönböztetésmentességet, illetve a társadalmi igazságosságot és méltányosságot. Ennek érdekében az MI-szereplőknek kifejezetten törekedniük kell arra, hogy az MI-rendszereik ne erősítsék fel a meglévő társadalmi egyenlőtlenségeket. Ezen kockázatok elkerülése érdekében ösztönzi az OECD az MI-rendszerek vonatkozásában a hatásvizsgálatot, kifejezetten az egyenlőség és diszkrimináció szempontjából, továbbá a társadalmi csoportok bevonását az MI-rendszerek értékelésébe. Tehát az egyenlő bánásmód kívánalma sem pusztán formális, hanem a szubsztantív egyenlőség elérését célozza. Az UNESCO is kiemelt hangsúlyt helyez arra, hogy az MI-szereplőknek minden észszerű erőfeszítést meg kell tenniük annak érdekében, hogy az MI-rendszerek méltányosságának biztosítása érdekében minimalizálják és elkerüljék a diszkriminatív működés megerősítését vagy állandósítását a rendszerek teljes életciklusa során. Az ENSZ a diszkrimináció valós veszélyének megelőzésére az inkluzivitás fontosságát is hangsúlyozza. Eszerint az MI-t olyan módon kell használni, hogy mindenki számára hozzáférhető és hasznos legyen. Ez magában foglalja az érintettek széles körű bevonását az MI fejlesztésébe és használatába, legyen szó fejlett vagy kevésbé fejlett országokról, vagy valamely hátrányos helyzetű, marginalizált társadalmi csoportokról. Ebben az értelemben a diszkriminációval szembeni védelem a globális igazságosság garanciális normatív irányelve is egyben. Az Európa Tanács szintén az aktív állami fellépést szorgalmazza az MI-rendszerek

[37] Németh 2025: 73.

[38] Re – Solow-Niederman 2019: 245–256.

[39] Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 2. cikkét, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkét, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 20. és 21. cikkét.

által megvalósított strukturális és egyéb torzulások korrigálására és megelőzésére. Az ET-egyezmény egyik sajátossága, hogy a diszkriminációtilalmat nemcsak az MI alkalmazásának a pillanatához köti, hanem – többek között – a modellképzéshez, az adatgyűjtéshez, a teszteléshez vagy akár az utólagos hatásvizsgálathoz is.

Az Európai Unió az MI-szabályozásában az egyenlőség és diszkrimináció kérdését etikai elvből stratégiai kockázattá, majd kötelező jogi normává fejlesztette. A Mesterséges Intelligencia Magas Szintű Szakértői Csoportja például a megbízható mesterséges intelligencia egyik önálló etikai alapelveként tekint a sokszínűségre és a megkülönböztetésmentességre. Tehát az egyenlőség nem pusztán az egyenlő bánásmódot jelenti a Szervezet felfogásában, hanem a méltányosságot is. Ez pedig aktív kötelezettséget jelent például annak biztosításához, hogy életkortól, nemtől, képességektől vagy tulajdonságoktól függetlenül lehetőség legyen mindenki számára az MI-termékek és -szolgálatások igénybevételére. Ennek során pedig az MI-rendszerek nem alkalmazhatnak egyetlen megközelítést mindenkivel szemben, hanem a felhasználók lehető legszélesebb körét megcélzó egyetemes tervezési elvek alkalmazását kell előirányozni, a releváns hozzáférhetőségi szabványok betartásával. Az Európai Bizottság megközelítése szerint a megkülönböztetés kockázata eredhet az MI-rendszerek általános tervezési hibáiból vagy az esetlegesen elfogult adatok kijavítás nélküli felhasználásából, például azáltal, hogy a rendszer tanítása csak vagy főként egy konkrét forrásból származó adatok felhasználásával történik. Egyértelműsíti továbbá a Bizottság, hogy az elfogultság és a megkülönböztetés minden társadalmi vagy gazdasági tevékenység velejáró kockázata, tehát az emberi döntéshozatal sem mentes a hibáktól és az elfogultságtól. Az MI-ben jelen lévő, ugyanilyen elfogultság azonban sokkal nagyobb hatást fejthet ki. Éppen ezért a Bizottság a diszkrimináció kezelését nem utólagos jogorvoslat keretében látja a leghatékonyabban biztosíthatónak, hanem egy előzetes szabályozási feladatként azonosítja. Az MI-rendszereknek ezt a kötelező szabályokkal történő keretbe foglalását teremtette meg rendszerszinten az MI-rendelet. Az MI-rendelet ugyanis kifejezetten tiltja az olyan MI-alkalmazásokat, amelyek strukturálisan hátrányos bánásmódot eredményeznek egyénekkel vagy csoportokkal szemben, fenyegetik az alapvető jogokat és a méltányosságot, illetve indirekt módon diszkriminálnak. Ebbe a tiltott kategóriába sorolja például azokat az MI-rendszereket, amelyek a természetes személyeket vagy azok csoportjait hosszabb időszakokon keresztül, különböző kontextusokban tanúsított magatartásuk, illetve ismert, kikövetkeztetett vagy előre jelzett személyes jellemzőik és személyiségjegyeik alapján értékelik (pontozzák) vagy kategorizálják. Különösen, ha ezáltal a cél a természetes személyek által elkövethető bűncselekmények valószínűségének a megállapítása vagy előrejelzése. Hasonló alapjogi aggályok merülnek fel a valós idejű távoli biometrikus azonosítás alkalmazása esetében, így különösen az arcfelismerő rendszerek nyilvános helyeken történő használatával összefüggésben. Ezáltal a technológia lehetővé teszi a tömeges megfigyelést, amely az állandó megfigyeltség érzetének kialakulásához vezethet, és ezáltal közvetetten visszatarthatja az egyéneket alapvető jogaik, különösen a gyülekezési szabadság gyakorlásától. Egy másik olyan terület, ahol az MI-rendszerek használata különös figyelmet érdemel, az egyes magán- és közszolgáltatások és ellátások igénybevétele és elérhetősége, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az emberek teljes mértékben részt vehessenek a társadalomban vagy javíthassák az életszínvonalukat. Itt különösen érintettek azon természetes személyek, akik alapvető állami alapellátásokért és

szolgáltatásokért folyamodnak a hatóságokhoz. Ők jellemzően kiszolgáltatott helyzetben vannak a hatóságokkal szemben. Ha pedig ezek a hatóságok MI-rendszerek igénybevételével döntik el, hogy megadják, megtagadják, csökkentsék vagy visszavonják az igényelt ellátásokat, azáltal jelentős befolyást gyakorolhatnak a személyek megélhetésére. De ugyanez a helyzet a természetes személy hitelképességének értékelésére szánt MI-rendszerek esetében is. Ezért a forgalomba hozott vagy más módon üzembe helyezett nagy kockázatú MI-rendszerekből eredő bizonytalanságok enyhítése érdekében az MI-rendelet bizonyos követelményeket támaszt a szolgáltatókkal szemben. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy a tanító adatok sokszínűek legyenek, és ne tartalmazzanak strukturális torzításokat, amelyek indokolatlan hátrányt okozhatnak bizonyos csoportoknak. További fontos követelmény, hogy a forgalomba hozatal és a használat megkezdését megelőzően fel kell mérni a lehetséges hátrányos hatásokat, és azokat dokumentálni kell, amelyek ezáltal a későbbiekben felülvizsgálhatók.

Az Ákr. 2. § (2) bekezdésének *b)* pontjában úgy rendelkezik, hogy „[a] hatóság a hatásköre gyakorlása során – többek között – a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül jár el". Tehát a hatósági eljárás minden szakaszában a közigazgatási hatóságnak minden ügyfélt egyenlő bánásmódban és elbírálásban kell részesítenie, függetlenül személyes jellemzőitől. Például, ha egy személyt életkora vagy neme miatt súlyosabban vagy kedvezőtlenebbül érint a döntés, vagy ezek a szempontok az adott ügy tárgyához egyáltalán nem kapcsolódnak, mégis figyelembe veszik azokat, aminek következtében a döntéssel érintett személy hátrányosabb helyzetbe kerül, mint ha ezekre a – nem releváns – szempontokra nem lett volna a hatóság tekintettel. Ebből következően tehát a hatóságnak semleges, objektív, kifejezetten az ügy tekintetében releváns tények és feltételek alapján kell meghoznia döntéseit, mégpedig úgy, hogy az azonos tényállású eseteket azonos vagy hasonló módon bírálják el. Tehát az Ákr. nem tartalmaz részletes anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokat az egyenlő bánásmód megsértésének eseteire vagy jogkövetkezményeinek vonatkozásában, hanem alapelvi szinten rögzíti a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét. *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény* (Ebktv.) ezzel szemben részletesen meghatározza a hátrányos megkülönböztetés fogalmát, formáit, a védett tulajdonságok körét, valamint a jogsértés megállapításának és bizonyításának speciális szabályait. Az Ebktv. személyi és tárgyi hatálya kiterjed a közhatalmat gyakorló szervekre, így a közigazgatási hatóságokra is.[40] Ennek következtében álláspontom szerint az Ebktv. rendelkezései nem csupán önálló, elkülönült jogérvényesítési eljárásokban alkalmazhatók, hanem irányadók az Ákr. alapján lefolytatott hatósági eljárások során is. A két törvényi szintű jogszabály tehát egymást kiegészítve képes a gyakorlatban biztosítani azt, hogy az ügyfél a hatóság eljárásával szemben igénybe vehető jogorvoslatok keretében hivatkozhasson arra, önálló jogsértési jogcímként, hogy a hatóság eljárása során vagy kifejezetten a döntésében az Ebktv. által tiltott hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Figyelemmel kell lenni ugyanakkor az Alkotmánybíróság

[40] Vö. Ebktv. 4. § *c)* pont.

gyakorlatára is, amely szerint annak ellenére, hogy a diszkrimináció tilalma és az általános egyenlőségi szabály önálló alkotmányos alapjognak minősül, önmagában, absztrakt módon nem alkalmazandó. Érvényesülése ugyanis mindig konkrét jogviszonyhoz kötött, amely háromólusú szerkezetet feltételez: egyrészt az érintett személyt, másrészt az összehasonlítási alapul szolgáló másik személyt vagy személyek csoportját, harmadrészt pedig azt a jogszabályi rendelkezést vagy egyedi intézkedést, amely a különbségtételt megvalósítja. Ennek megfelelően az egyenlőségi követelményből fakadó alkotmányos elvárások csak valamely, jogszabály által biztosított jog vagy előírt kötelezettség, illetve egyedi hatósági vagy bírósági döntés összefüggésében értelmezhetők.[41]

Ugyanakkor álláspontom szerint a legnagyobb problémát az okozza az algoritmus igénybevételével meghozott döntés vonatkozásában, hogy egyrészről a diszkrimináció rejtetten is képes megvalósulni azáltal, hogy az érintetteknek nincs tudomásuk arról, hogy egy algoritmus hozott elutasító döntést például az álláspályázatuk vonatkozásában, vagy emiatt adtak nekik hátrányosabb feltételekkel hitelt. A fenti példák az MI-rendelet alapján tipikusan magas kockázatú rendszerek körébe sorolhatók, amelyek esetében fokozott átláthatósági és emberi felügyeleti követelmények érvényesülnek. Álláspontom szerint a fenti esetkörökben megvalósuló MI-alapú döntéshozatal esetében a pusztán formális tájékoztatás nem elegendő. Ehelyett olyan többszintű tájékoztatási rendszer kialakítása indokolt, amely nemcsak biztosítja, hogy az érintett tudomást szerezzen az automatizált döntéshozatal tényéről, hanem lehetővé teszi a döntés alapjául szolgáló főbb szempontok és logikai összefüggések megértését, és ténylegesen támogatja a jogorvoslathoz való jog gyakorlását. Ugyanis a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból eredő elengedhetetlen követelmény, hogy a döntéssel érintett hozzáférjen a döntést befolyásoló releváns információkhoz, és lehetősége legyen a döntés érdemi felülvizsgálatát kezdeményezni. Másrészt, ha tudnak is róla, nehéz bizonyítani a megkülönböztetés okát, mivel – mint korábban szó volt róla – az algoritmus működése átláthatatlan és értelmezhetetlen egy, az algoritmikus működés szempontjából laikus személy számára. Ebből eredően az őt ért hátrányt sem fogja tudni teljes mértékben és megalapozottan bizonyítani, de akár feltárni sem. Ha mégis sikerrel járna az igényérvényesítés, felmerül a kérdés, hogy mégis kit lehetne felelősségre vonni: a szoftver fejlesztőjét, az üzemeltetőt, az adatot szolgáltatót. Ezekre a dilemmákra a jogrendszerek jelenleg keresik a választ. Azonban alapvető elvárás olyan szabályozási keret kialakítása, amelyben van konkrét felelőse a jogsértő algoritmikus döntésnek, és van lehetőség az általa okozott sérelem orvoslására is.[42] Úgy gondolom, hogy ez által a dilemma által ismételten visszakanyarodtunk a jogorvoslathoz való jog érvényesíthetőségének a potenciális sérüléséhez. Ugyanis azáltal, hogy az ügyfél – a személyén kívül álló, általa nem orvosolható ok miatt – nem tud az őt ért jogsérelemmel szemben fellépni, vagy adott esetben nem is tud arról, hogy sérelem érte, kikerülhető az MI alkalmazását övező egyik legfontosabb követelmény, mégpedig az egyenlő emberi jogok biztosítása, amely minden modern jogrendszer sarokköve, és elvárható, hogy ez az algoritmusok korában is érvényesüljön.

[41] 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [56].

[42] Németh 2025: 76.

Jogorvoslathoz való jog és az emberi felülvizsgálat követelménye

Minden jogállam alapelve, hogy ha jogsérelem ér valakit, akkor biztosítva legyen számára a hatékony jogorvoslat, amely egyben az egyik garanciális eleme a tisztességes hatósági eljárás követelményének is. Az MI-alapú döntéshozatal esetén a jogorvoslat érvényesülése számos kihívással szembesül, különösen akkor, ha az MI-rendszer által meghozott döntés nem tartalmaz átlátható és egyértelmű indokolást arra vonatkozóan, hogy a rendszer milyen lépések és milyen logikai összefüggések mentén jutott az adott következtetésre. Megalapozott indokolás hiányában a döntés pedig nem lesz igazolható, és nem nyújt megfelelő garanciát arra nézve sem, hogy az nem önkényesen, vagy adott esetben nem külső befolyás hatására született. Az indokolási kötelezettség elmaradása így egyúttal kiüresíti a döntéssel szembeni jogorvoslathoz való jog érdemi gyakorlását is, mivel a döntéssel érintett fél számára ellehetetleníti annak megjelölését, hogy a döntés mely elemeit vitatja, és pontosan milyen jogi vagy ténybeli okokból. Ennek hiányában nem csupán a döntés indokoltsága marad tisztázatlan, hanem az is, hogy az érintettet érte-e igazságtalan vagy indokolatlan hátrány.[43] Így úgy gondolom, hogy jogosan merül fel az a félelem, hogy az MI működési mechanizmusa fokozatosan eltávolodhat az eredeti emberi logikától, és a betáplált adatok vagy az azokból tanult statisztikai és logikai összefüggések olyan sajátos belső korrelációkat alakíthatnak ki, amelyek visszafejtése nehézségekbe ütközik, vagy egyáltalán nem lehetséges, és adott esetben a döntéssel érintett személy jogérvényesítését korlátozza vagy lehetetleníti el.[44] Ugyanis, ha a fél nem élhet a védekezését biztosító eljárási eszközökkel, az kiüresítheti a jogorvoslathoz való jogát.[45] Mindezek alapján az MI által támogatott döntéshozatallal szembeni jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesülése elképzelhetetlen megfelelő emberi felügyelet nélkül. Fontos azonban, hogy az emberi felügyelet ne pusztán technikai ellenőrzést jelentsen, hanem olyan jogi és intézményi garanciát, amely lehetővé teszi a döntések értelmezését, indokolását, felülvizsgálatát és – szükség esetén – korrekcióját.[46]

Magyarország Alaptörvénye a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti", az igényérvényesítés ezen formáját pedig törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. Hasonló követelményeket állítanak fel az egyes nemzetközi és európai uniós emberi jogi alapdokumentumok is.[47] Azonban az MI döntéshozatali alkalmazása – ahogy a megelőző részekben is bemutattuk – egy teljesen új dimenzióba helyezi ezen jog gyakorlását. Az OECD MI-re irányuló alapelveinek egyik központi eleme az elszámoltathatóság, miszerint az MI-rendszerek alkalmazásáért mindig pontosan beazonosítható emberi vagy intézményi szereplőknek kell felelősséget viselniük, függetlenül attól,

[43] Kálmán 2021: 15–16.
[44] Balogh-Békesi 2021: 45.
[45] 19/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [35].
[46] Kúria Kfv.35154/2023/7.
[47] Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 8. cikkét, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 12. cikkét, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkét.

hogy a döntés technikailag milyen mértékben automatizált. Ez a megközelítés kizárja azt, hogy az MI-rendszer „önálló döntéshozóként" jelenjen meg a jogrendben. Továbbá biztosítja, hogy a döntések jogszerűségéért végső soron emberi döntéshozó felel, tehát a döntések nem válhatnak véglegessé emberi kontroll nélkül. Az UNESCO ajánlásában szintén úgy fogalmaz, hogy az etikai és jogi felelősséget az MI-rendszerek életciklusának minden szakaszában, valamint az MI-rendszerekkel kapcsolatos jogorvoslati ügyekben mindig fizikai személyekhez vagy meglévő jogi személyekhez kell rendelni. Abban az esetben, ha hatékonysági megfontolásból használnak MI-rendszereket a döntéshozatalhoz, vagy – korlátozott körülmények között – át is adják az irányítást azoknak, fontos, hogy továbbra is az emberek hozzák meg a végső döntést, mivel egy MI-rendszer soha nem helyettesítheti a végső emberi felelősséget és elszámoltathatóságot.

Az Európai Unió joga ugyancsak kiemelt hangsúlyt helyez arra, hogy az MI-rendszereknek támogatniuk kell az emberi autonómiát és döntéshozatalt. Ehhez az szükséges, hogy az MI-rendszerek az emberi cselekvőképesség támogatása és az emberi jogok érvényesülésének elősegítése révén biztosítsák az emberi felügyeletet. Illetve, ha az MI-rendszerek méltánytalan vagy az alapjogok érvényesítésére negatív hatást fejtenének ki, gondoskodni kell olyan mechanizmusokról, amelyek lehetőséget biztosítanak a megfelelő jogorvoslatra. Ez ugyanis lehetővé teszi, hogy egy adott helyzetben ne használjanak MI-alapú technológiát, vagy bizonyos döntési szintek esetében megállapíthassák, hogy az kifejezett emberi döntést igényel, és az MI által már meghozott döntés felülbírálható lehessen.[48] A Fehér könyv szintén úgy fogalmaz, hogy az emberi felügyelet hozzájárul annak biztosításához, hogy az MI-rendszerek ne ássák alá az emberi autonómiát. Az emberi felügyelet típusa és mértéke természetesen esetről esetre változhat, például szociális ellátások iránti kérelem vonatkozásában, mielőtt az MI általi döntés kifejthetné hatásait és jogkövetkezményeit, azt minden esetben meg kell hogy előzze egy ember előzetes felülvizsgálata. Vagy például az önvezető autók működtetése esetében folyamatosnak kell lennie a felügyeletnek, lehetőséget adva ezáltal a valós idejű beavatkozásra és a rendszer kikapcsolására. Az MI-rendelet pedig már kifejezetten rögzíti az emberi felügyelet követelményét, különösen a magas kockázatú MI-rendszerek esetében, amelynek arányosnak kell lennie az adott MI-rendszer kockázataival és használatával. Az MI-rendszert tehát úgy kell megtervezni, hogy az emberi felügyelő megértse a rendszer képességeit és korlátait, képes legyen értelmezni a kimeneteket, és az abból eredő esetleges problémákat észlelni és kezelni tudja, illetve adott esetben meg tudja tagadni a rendszer használatát, vagy le tudja állítani a működését.

Az Ákr. 5. § (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a hatóság biztosítja az ügyfelek és más eljárási résztvevők számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását az eljárás minden szakaszában. Ez az eljárás résztvevői számára biztosított olyan eljárási garancia, amely lehetővé teszi, hogy az érintettek – ideértve implicite azokat is, akik MI-támogatású döntéssel szembesülnek – megértsék a hatósági aktusokat, így tudatosan élhessenek jogorvoslati jogaikkal. Bár, ahogyan arról korábban is volt szó, az Ákr. technológiasemleges jellege okán nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a technológia és

[48] Európai Bizottság 2019: 19–20, 25.

ezáltal az MI és annak emberi felügyelete vonatkozásában sem. Ugyanakkor egyértelműen kiolvasható a rendelkezésekből, hogy minden hatósági döntés mögött emberi szereplőnek kell állnia, aki értékeli az eljárás vonatkozásában felmerült bizonyítékokat, megállapítja a tényállást, és meghozza vagy adott esetben jóváhagyja a jogvita végső eldöntését. Tehát egyes technológiai megoldások és eszközök nem helyettesíthetik teljes egészében az emberi döntéshozatalt, hanem csak kiegészíthetik azt, ugyanis a végső döntési kompetencia továbbra is a hatósági döntéshozót kell hogy megillesse, terhelhesse. Az Ákr. továbbá a másodfokú hatósági jogorvoslat biztosítása mellett *a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (Kp.) révén a bírói felülvizsgálatot is lehetővé teszi, kifejezetten a hatósági döntések jogszerűségének vizsgálatára.

Az Ákr. szabályrendszere tekintetében szükségét látom röviden kitérni az automatikus döntéshozatal jogintézményére is. Az automatikus döntéshozatal lényege, hogy a döntési folyamatban – konkrét feltételek megléte esetén – az emberi mérlegelés szerepe minimálisra csökken, vagy adott esetben teljesen hiányzik, és a döntés meghozatala algoritmikus szabályok, statisztikai modellek vagy tanuló rendszerek alapján történik.[49] Ez az eljárási struktúra viszont némi feszültségben áll az Ákr.-nek azon említett követelményével, amely szerint a hatósági döntés emberi mérlegelés eredménye. A jogorvoslathoz való jog tartalmi értelemben feltételezi, hogy az érintett megismerje a döntés alapjául szolgáló indokokat, megértse és átlássa, hogy milyen tények és mérlegelési szempontok vezettek az adott eredményre, és képes legyen azonosítani az esetleges jogsértéseket vagy hibás következtetéseket. Ha a döntés kizárólag algoritmikus logika alapján születik, akkor ezek a feltételek gyakran nem tudnak teljeskörűen teljesülni. Természetesen vannak tipikusan olyan kérdések, amelyek nem igényelnek emberi mérlegelést, mivel olyan vitathatatlan tények alapján dönthetők el, mint például egy adott életkor betöltése vagy egy meghatározott végzettség, képesítés megléte.[50] Összességében az emberi felügyelet célja nem az automatizáció teljes kizárására irányul, hanem annak biztosítására, hogy az automatizált döntések ne váljanak véglegessé emberi kontroll nélkül, a döntéssel érintettek számára legyen lehetőség emberi döntéshozóhoz fordulni, és a döntések szükség esetén érdemben felülvizsgálhatók és korrigálhatók legyenek.

KÖVETKEZTETÉSEK

A mesterséges intelligencia szabályozásának áttekintése alapján megállapítható, hogy globális és regionális szinten jelenleg egy többszintű, fragmentált, ugyanakkor értékalapú konvergenciát mutató szabályozási tevékenység zajlik. A fentebb vizsgált jogi és stratégiai dokumentumok közös vonása, hogy az MI fejlesztését és alkalmazását kifejezetten emberi jogi és jogállami keretbe helyezik. Ez arra utal, hogy az MI nemzetközi és uniós szabályozása – bár formálisan gyakran *soft law* jellegű eszközökben ölt testet – egyre inkább olyan

[49] Lásd Ákr. 40. §.

[50] Lásd 2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól (Dáptv.) 21. § (1) bekezdés *b)* pont.

normatív minimumot és standardokat rögzít, amelyek meghatározó módon befolyásolják a nemzeti és regionális szabályozások irányát, tartalmát és módszertanát egyaránt.[51]

Az emberi jogokra összpontosító megközelítés egyik kulcsfontosságú előnye ezen normák univerzális, széles körű elismertsége és legitimációja. A 21. századra az emberi jogok a nemzetközi közösség sarokkövévé váltak, amit a területen megkötött több száz többoldalú nemzetközi szerződés, a regionális szervezetek (többek között például az Európa Tanács vagy az Európai Unió), valamint az univerzális szintű intézmények (többek között például az ENSZ vagy az Emberi Jogi Tanács) is jeleznek. Továbbá, az emberi jogi alapú megközelítés olyan jogállami környezetet teremt, amelyben a kormányzati döntéseknek összhangban kell lenniük a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel és azok hazai leképződésével, ezáltal gátolva és büntetve a jogsértéseket. Röviden összefoglalva tehát megállapítható, hogy az emberi jogi alapú megközelítés többféle célt szolgálhat, mint például a szabályozás emberközpontúvá tételét a döntéshozatal során, de lefedi azokat az anyagi és eljárási kérdéseket is, amelyekkel a megjelenő MI-technológiák szembesülnek, de további előnye, hogy a nemzetközi közösség többsége által elfogadott struktúrára épít.[52]

A fenti elemzés alapján megállapítható, hogy az Ákr. által biztosított átláthatósági és indokolási garanciák tartalmilag összhangban állnak a nemzetközi és uniós szinten megfogalmazott elvárásokkal, különösen a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése tekintetében. Az Ákr. szabályozása ugyanakkor kifejezetten technológiasemleges, amely bár rugalmas keretet biztosít az innováció számára, önmagában nem alkalmas az algoritmikus döntéshozatalból fakadó sajátos kockázatok kezelésére. Ebből fakadóan úgy gondolom, nyitva maradhat több alapvető jelentőségű probléma, így különösen az, hogy egy MI-rendszer miként képes a tényállás feltárására, a bizonyítékok értékelésére, valamint az MI-alapú döntési folyamat miként tehető az érintett számára ténylegesen megismerhetővé, értelmezhetővé és ellenőrizhetővé. Kérdéses továbbá az is, hogy a döntéssel érintett személy milyen módon és milyen terjedelemben férhet hozzá az algoritmus által felhasznált adatokhoz, a döntést befolyásoló tényezőkhöz és logikai összefüggésekhez. Különösen súlyos kockázatot jelent az algoritmikus döntéshozatal vonatkozásában, hogy a megkülönböztetés sok esetben rejtetten valósul meg, mivel az érintettek gyakran nem is szereznek tudomást arról, hogy döntésük automatizált rendszer eredménye, illetve – amennyiben erről tudnak is – az algoritmus működésének átláthatatlansága miatt rendkívül nehéz a hátrányos megkülönböztetés okainak feltárása és bizonyítása. Ebből fakadóan a jogsérelem tényleges érvényesítése sok esetben ellehetetlenül. Mindezek fényében megállapítható, hogy az MI-alapú döntéshozatal integrációjának egyik legkritikusabb kérdése a hatékony és teljes körű jogorvoslat biztosítása. Ezáltal olyan szabályozási keret kialakítása válik szükségessé, amelyben az algoritmikus döntésekkel szemben ténylegesen biztosított a jogsérelem orvoslása és az elszámoltathatóság. Ennek hiányában ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy az MI alkalmazása a közigazgatási döntéshozatalban éppen azon alapvető jogi garanciák megkerüléséhez vezet, amelyek a modern jogállamok működésének sarokkövét képezik, és amelyeknek az algoritmusok korában is változatlan érvényessége és jelentősége van.

[51] Háns 2023: 129.
[52] Háns 2023: 130.

A hagyományos közigazgatási döntéshozatal modelljében a felelősségi viszonyok viszonylag egyértelműek: a hatósági döntést emberi döntéshozó hozza meg, amely döntés a hatóság szervezeti keretei között születik, így annak jogszerűségéért és következményeiért a hatóság viseli a felelősséget. Az algoritmikus döntéshozatal ezzel szemben fragmentált felelősségi struktúrát eredményez, ugyanis a döntés meghozatalában közvetett módon részt vehet – többek között – a szoftver fejlesztője, az algoritmus üzemeltetője, az adatot szolgáltató szervezet is. Az ilyen többszereplős modell azonban súlyos jogbizonytalanságot eredményezhet, hiszen a jogrendszer nem jelöli ki egyértelműen, hogy az érintett személy jogsérelme esetén pontosan ki is viseli a felelősséget, kivel szemben lehet jogorvoslati igényt érvényesíteni. Ilyen helyzetben fennáll annak veszélye, hogy a felelősség „szétterül", és a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesítése ellehetetlenül.

A fentiek alapján *de lege ferenda* indokolt lenne olyan szabályozás kialakítása, amely egyértelműen rögzíti, hogy az automatizációs megoldások igénybevételével hozott döntésekért mindig a hatóság viseli a felelősséget, függetlenül attól, hogy a digitalizációs megoldásra milyen mértékben támaszkodtak a döntéshozatal során, illetve a döntést támogató vagy előkészítő rendszer fejlesztésében külső szereplők vettek-e részt. Ez biztosítaná, hogy az érintett személy ne kerüljön bizonytalan helyzetbe a jogsérelem orvoslása során. Ugyanakkor nem zárja ki a hatóság és a fejlesztők vagy az üzemeltetők, vagy akár az adatszolgáltatók közötti polgári jogi elszámolást. A felelősség egyértelmű normatív rögzítésének emellett, úgy gondolom, preventív funkciója is van. Ugyanis, amennyiben a hatóság tudatában van annak, hogy az MI által hozott vagy előkészített döntésekért teljes körű felelősséggel tartozik, úgy fokozott gondossággal fog eljárni az algoritmus kiválasztása, tanítása és felügyelete során. Ezáltal elősegíti a diszkriminatív, torz vagy jogsértő döntések kockázatának csökkentését is, és hozzájárul a közigazgatási döntéshozatal minőségének javításához.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Balogh-Békesi Nóra (2021): Gondolatok a jogorvoslathoz való jogról. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére: semper ad perfectum.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 43–53.

Balogh György Zsolt (2023): Az MI-rendszerek ellenőrzése, felügyelete és monitorozása. In Kovács Zoltán (szerk.): *A mesterséges intelligencia és egyéb felforgató technológiák hatásainak átfogó vizsgálata.* Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 328–354. Online: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/8690/1/MI_2023_konyv.pdf

Bottyán Sándor (2025): A nagy nyelvi modellek működése és képzése, valamint alkalmazásának stratégiai elemzése 1. rész. *Nemzetbiztonsági Szemle,* 13(1), 77–95. Online: https://doi.org/10.32561/nsz.2025.1.6

Council of Europe (2024): *Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law* [Az Európa Tanács keretegyezménye a mesterséges intelligenciáról, az emberi jogokról, a demokráciáról és a jog uralmáról]. Online: https://rm.coe.int/1680afae3c

Dobó Judit – Gyaraki Réka (2021): A mesterséges intelligencia egyes felhasználási lehetőségei a rendvédelmi területeken. *Magyar Rendészet,* 21(4), 67–81. Online: https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.3

Dymitruk, Maria (2019): The Right to a Fair Trial in Automated Civil Proceedings. *Masaryk University Journal of Law and Technology,* (13)1, 27–44. Online: https://doi.org/10.5817/MUJLT2019-1-2

Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) (2021): *Ajánlás a mesterséges intelligencia etikájáról.* Online: https://unesco.hu/data/UNESCO_Ajanlas_mesterseges_intelligencia.pdf

Eszteri Dániel (2019): Hogyan tanítsuk jogszerűen a mesterséges intelligenciánkat? *Magyar Jog,* 66(12), 669–681.

Európai Bizottság (2019): *Az Európai Bizottság által 2018 júniusában létrehozott, mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű független szakértői csoport megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatása.* Brüsszel: Európai Bizottság. Online: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai

Európai Bizottság (2020): *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése.* COM(2020) final. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020DC0065

Fejes Erzsébet – Futó Iván (2021): Mesterséges intelligencia a közigazgatásban – az érdemi ügyintézés támogatása. *Pénzügyi Szemle,* 21(1. ksz.), 24–51. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2021_k_1_2

Hárs András (2023): A mesterséges intelligencia nemzetközi szervezetek általi szabályozásának összehasonlítása az emberi jogok szemüvegén át. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 11(2), 125–143. Online: https://doi.org/10.32575/ppb.2023.2.7

Kálmán Kinga (2021): Nyomokban kódokat tartalmazhat? A mesterséges intelligencia igazságszolgáltatásban történő alkalmazásának alkotmányjogi vonatkozásai a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. *MTA Law Working Papers,* 21/2. Online: https://jog.tk.elte.hu/mtalwp/nyomokban-kodokat-tartalmazhat-a-mesterseges-intelligencia-igazsagszolgaltatasban-torteno-alkalmazasanak-alkotmanyjogi-vonatkozasai-a-tisztesseges-eljarashoz-valo-jog-tukreben

Kecskés Gábor (2020): Az önvezető járművek lehetséges szerepe a fenntartható fejlődési célok elérésében. In Lévayné Fazekas Judit – Kecskés Gábor (szerk.): *Az autonóm járművek és intelligens rendszerek jogi vonatkozásai.* Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 155–175.

Mezei Kitti (2023): A mesterséges intelligencia jogi szabályozásának aktuális kérdései az Európai Unióban. *In Medias Res,* 23(1), 53–70. Online: https://doi.org/10.59851/imr.12.1.4

Necz Dániel (2025): *Új fajta tudás, új fajta hatalom. A mesterséges intelligencia és a személyes adatok védelme.* PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

Németh Zoltán (2025): A mesterséges intelligencia és az algoritmikus diszkrimináció jogi kihívásai. *Fontes Iuris,* 11(1–2), 72–79. Online: https://doi.org/10.51784/FI.2025.1-2.7

OECD (2020): What are the OECD Principles on AI? *OECD Observer,* 2020. március 2. Online: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/06/what-are-the-oecd-principles-on-ai_f5a9a903/6ff2a1c4-en.pdf

Patyi András – Pollák Kitti – Fekete Orsolya (2025a): A mesterséges intelligencia alkalmazásának egyes adatvédelmi kihívásai a közigazgatási hatósági eljárásokban. *Jog–Állam–Politika,* 17(2), 7–20. Online: https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-2.7

Patyi András – Pollák Kitti – Fekete Orsolya (2025b): A mesterséges intelligencia alkalmazásának néhány alapkérdése a közigazgatási eljárásjog szemszögéből. *Jog–Állam–Politika,* 17(1), 3–18. Online: https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-1.3

Patyi András – Váczi Péter (2025): A jó közigazgatási eljárás alapjogi és alapelvi szintű kihívásai a mesterséges intelligencia vonatkozásában. *Jog–Állam–Politika,* 25(1), 35–60. Online: https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-1.35

Petrik Ferenc szerk. (2020): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára I.* Budapest: ORAC.

Priya, G. Jaculine – Saradha, S. (2021): *Fraud Detection and Prevention Using Machine Learning Algorithms: A Review.* 7th International Conference on Electrical Energy Systems (ICEES), Chennai, India, 564–568. Online: https://doi.org/10.1109/ICEES51510.2021.9383631

Re, Richard M. – Solow-Niederman, Alicia (2019): Developing Artificially Intelligent Justice. *Stanford Technology Law Review,* 2(22), 242–289. Online: https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2019/08/Re-Solow-Niederman_20190808.pdf

Ritó Evelin (2021): Mesterséges intelligencia az Európai Unió stratégiai és szabályozási dokumentumainak tükrében. *Közigazgatási és Infokommunikációs Jogi PhD Tanulmányok,* 2(1), 33–47. Online: https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2021.1.3

Tóth András (2020): A mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései. *Infokommunikáció és Jog,* 16(73), 3–14.

United Nations (2023): *Interim Report. Governing AI for Humanity.* Online: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_ai_advisory_body_governing_ai_for_humanity_interim_report.pdf

Yoshua, Bengio – Goodfellow, Ian – Courville, Aaron (2017): *Deep Learning.* Cambridge: MIT Press.

Zorkóczy Miklós (2021): A mesterséges intelligencia egészségügyi jogi és etikai dimenziói. *MTA Law Working Papers,* 2021/25. Online: https://jog.tk.elte.hu/mtalwp/a-mesterseges-intelligencia-egeszsegugyi-jogi-es-etikai-dimenzioi

Ződi Zsolt (2020): A jog és a kód. In Polyák Gábor (szerk.): *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog. A forgalomirányító szolgálatások szabályozása.* Budapest: HVG-ORAC, 15–35.

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32024R1689
Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/hun
Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948). Online: https://www.coe.int/hu/web/compass/the-universal-declaration-of-human-rights-full-version-
Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950). Online: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun

Alkotmánybírósági határozatok

3/2014. (I. 21.) AB határozat
19/2015. (VI. 15.) AB határozat
3357/2017. (XII. 22.) AB határozat
3223/2018. (VII. 2.) AB határozat
3069/2022. (II. 25.) AB határozat
3248/2023. (VI. 9.) AB határozat
3360/2023. (VII. 19.) AB határozat

Bírósági határozatok

Kúria K.IV.40.001/2021/6.
Kúria Kfv.35154/2023/7.

Dr. Podonyi Katalin PhD-hallgató a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Doktori Iskolájában, közjogi ügyintéző az Igazságügyi Minisztérium Közigazgatási Kodifikációs Főosztályán. Kutatási területe a közigazgatási jog, azon belül is kifejezetten a közigazgatási eljárásjog.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 121–135. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.5

Kovács Kristóf

HIVATALI KAPU: ZÁRVA

AZ IGAZGATÁSI SZÜNET JOGALKALMAZÁSI TAPASZTALATAI

Office Gate: Closed
Application Experiences of the Administrative Recess Regulation

Kovács Kristóf hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, kormánytisztviselő, Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal, kovacsk.4328@gmail.com

Jelen tanulmány az igazgatási szünet jogintézményének eddigi szabályozását, valamint az elmúlt évek jogalkalmazásának tapasztalatait tekinti át, illetve ezen megállapítások alapján de lege ferenda *javaslatokat tesz a jogalkotó számára annak érdekében, hogy a korábban hatályba lépett igazgatási szünetre vonatkozó rendelkezések és az új, hatósági munka szüneteltetésével járó jogszabályhelyek alkalmazása világos, az ügyfelek számára kiszámítható legyen. Az igazgatási szünetre vonatkozóan szakirodalom lényegében nem áll rendelkezésre, ezért a tanulmány megállapításait a törvényi és alsóbb szintű jogszabályi környezetre, valamint az eddigi jogalkalmazási tapasztalatokra alapozza.*

Kulcsszavak:
közigazgatás, közszolgálat, igazgatási szünet, veszélyhelyzet, közigazgatási joghatások

This study reviews the regulatory framework of the legal institution of the administrative recess to date, as well as the practical experiences arising from its application in recent years. Based on these findings, it formulates de lege ferenda *proposals for the legislator in order to ensure that both the previously enacted provisions concerning the administrative recess and the new statutory rules involving the suspension of administrative authority operations are applied in a clear and predictable way for clients. As basically no academic literature is available on the subject of the administrative recess, the conclusions of the study are based on the statutory and subordinate regulatory framework, as well as on the practical experience gained from its application to date.*

Keywords:
public administration, civil service, administrative recess, state of danger, administrative legal effect

BEVEZETÉS

Az igazgatási szünet nem új keletű jogintézmény, 2007 óta a magyar jogrendszer részét képezi. A kormány- és köztisztviselők pihenése, megfelelő rekreációja, valamint a hatékony állami feladatellátás garantálása két olyan cél, amely nem egymással szemben, hanem kizárólag összehangoltan biztosítható. Erre kiváló eszköz az igazgatási szünetre vonatkozó jogi szabályozás megalkotása, amely az évek alatt több módosításon esett át, amíg mai formáját elnyerte – végig szem előtt tartva a közszolgálati tárgyú törvényekben bekövetkező folyamatos változásokat. Jelen tanulmány célja az igazgatási szünetre vonatkozó jogi környezet áttekintése, az eddigi jogalkalmazás tapasztalatainak levonása, valamint ezek alapján a jelenleg hatályos szabályozásban módosításokra vonatkozó javaslatok megtétele. Az igazgatási szünetre vonatkozó szakirodalmat korlátozott számban és csak egyes részterületekkel kapcsolatban publikáltak eddig, így az alábbiakban leírtakat alapvetően a jogi szabályozás és annak változása, illetve az ahhoz kapcsolódó, joggyakorlat által adott válaszok alapozzák meg.

Az igazgatási szünet szabályozási környezete

Ahogyan a bevezetésben is említettem, ahhoz, hogy az igazgatási szünet intézménye bemutatható legyen, elengedhetetlen a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás egyidejű áttekintése, amelyet az 1. ábra is szemléltet. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) elfogadásának évétől kezdve szabályozta az önkormányzat[1] és az államigazgatás tisztviselőinek jogállását,[2] emellett háttérszabályként *(lex generalis)* kellett alkalmazni az állam egyéb szerveire is.[3] Az igazgatási szünet fogalmát 2007. július 15. napjától a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény (Módtv.) vezette be a magyar jogrendszerbe,[4] eszerint a Kormány a *központi államigazgatási szervekre, azok területi és helyi szerveire* nézve az adott évre rendeletben állapíthatta meg azt az időszakot, amely alatt a szabadságot ki kellett adni, illetve ki kellett venni. A közigazgatási szerv vezetője a Kormány rendeletének keretei között, az egyes szervezeti egységek esetében eltérő időszakban, illetve időtartamban határozhatta meg a szabadság kiadását/kivételét. Az igazgatási szünet elrendelésének joga önkormányzati igazgatási szervek esetében

[1] A helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala (polgármesteri hivatal), hatósági igazgatási társulás, közterület-felügyelet, körjegyzőség.

[2] A törvény eltérő szabályokat alkalmazott a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (régi Ksztv.) előírásaival szemben, ugyanis míg a régi Ksztv.– a jelenleg hatályos szabályozással összhangban – a központi államigazgatási szervek közé sorolta a Kormánytól független szerveket is (autonóm államigazgatási szervek), addig a Ktv. ezt a kategóriát csak a kormányzati szervekre (Miniszterelnökség, minisztériumok, kormányhivatalok – ekkor még központi és nem területi államigazgatási szervek, valamint a központi hivatalok) alkalmazta, és ehhez véve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveit (közigazgatási, illetve államigazgatási hivatalok), a rendőrséget, illetve a Vám- és Pénzügyőrséget, alkotta meg az államigazgatási szerv kategóriáját.

[3] Ktv. 1. § (1)–(2) bek.

[4] Módtv. 21. § (3) bek.

a képviselő-testületet – a Kormány ajánlásának figyelembevételével – illette meg.[5] A Módtv. előterjesztője a jogintézmény megalkotását a nyári és téli szabadság „összehangolt kiadásának" érdekével indokolta.[6]

2010. július 6. napján lépett hatályba a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjtv.), amely a Kormány irányítási és felügyeleti jogkörébe tartozó szervek[7] köztisztviselői tekintetében hozta létre a kormánytisztviselői jogviszonyt. A Ktjtv. a kormánytisztviselőkre vonatkozóan különös rendelkezéseket tartalmazott, háttérszabályként a Ktv. szabályait azonban továbbra is alkalmazni kellett. A Ktjtv. – technikai módosításokkal együtt – átvette a Ktv. igazgatási szünetre vonatkozó rendelkezéseit.[8] Az évek óta hatályos szabályozás ellenére a Kormány először a 2011. évi igazgatási szünetről szóló 19/2011. (III. 2.) Korm. rendelettel hozott végrehajtási jogszabályt, eszerint 2011-ben az igazgatási szünet nyáron július 18. – augusztus 21., télen pedig december 23. – január 6. között tartott. Ez azonban nem azt jelentette, hogy a kormányzati hivatalok a rendeletben megjelölt időszak egészében „bezártak", hanem a meghatározott mértékű szabadságot kellett a munkáltatónak, illetve az államigazgatási szerv hivatali szervezete vezetőjének ezen időszak alatt kiadnia. A Kormány tehát csak a kereteket határozta meg, a tényleges időtartamról továbbra is az adott szerv vezetője az adott kormánytisztviselő tekintetében, önállóan döntött.

A Ktjtv. azonban nem volt hosszú életű, ugyanis azt a Ktv. hatályon kívül helyezésével együtt egy jogszabályban egyesítették: ez volt 2012. március 1. napjától hatályos, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (Kttv.),[9] amely a Ktjtv. és a Ktv. igazgatási szünetről szóló jogszabályhelyeit szó szerint átvette.[10] A Kormány azonban már általános szabályt alkotott a Kttv. végrehajtására készített rendeletében,[11] eszerint az igazgatási szünet időtartama nyáron az augusztus 20. napját követő vasárnapot megelőző öt egybefüggő naptári hét, télen pedig a január 1. napját követő vasárnapot megelőző két egybefüggő naptári hét. A konkrét időtartamok meghatározása továbbra is az adott szerv hivatali szervezete vezetőjének jogköre volt, azzal a kormányrendeleti megkötéssel, hogy a szabadságot úgy kellett kiadnia, hogy biztosítsa a zavartalan ügymenetet és feladatellátást, valamint a lakossági ügyfélszolgálattal rendelkező szervek esetében a folyamatos feladatellátást.

Az Országgyűlés a kormánytisztviselőkre – mind központi, mind területi szinten – egységes törvényt alkotott a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) elfogadásával.

---

5 Ktv. 41/A. § (9) bek.

6 Módtv. 21. §-hoz fűzött részletes indokolás.

7 A 2. számú lábjegyzetben részletezett inkoherencia a Ktjtv.-ben is fennállt (1. §), az időközben a régi Ksztv.-t felváltó, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (új Ksztv.) átvette a régi Ksztv. rendelkezéseit, ugyanígy a Ktjtv. hatálya a kormányzati szervek tekintetében átvette a Ktv. szabályozási körét, benne a központi államigazgatási szerv – államigazgatási szerv kategóriájának ellentmondó meghatározásával.

8 Ktjtv. 17. §.

9 Ennek hatályáról szóló rendelkezések (1. §) esetében a központi államigazgatási szerv – államigazgatási szerv kategóriájával kapcsolatos inkoherencia továbbra is fennállt.

10 Ktv. 41/A. § (9) bekezdés; Ktjtv. 17. §.

11 A közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (V. fejezet, 13–15. §) (Kttv. vhr.).

A 2019. január 1. napján hatályba lépett jogszabály a korábbi, Kttv.-ben és Kttv. vhr.-ben található szabályozást meghagyva, azzal párhuzamosan vezette be a kormányzati igazgatási szünet jogintézményét.[12] Ez alapján a Kormány immár a *kormányzati igazgatási szervekre* vonatkozóan határozta meg azt az időszakot, amikor *lehetőség szerint* ki kellett adni az esedékesség évére járó szabadság azon részét, amellyel a munkáltatói jogkör gyakorlója rendelkezett a zavartalan ügymenet, folyamatos feladatellátás biztosításának követelménye mellett. Egy évvel később, 2020. január 1. napjával hatályba lépett a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Küt.), amelynek a hatálya alá tartozó szervekre addig a Kttv.-t kellett háttérszabályként alkalmazni. A Küt. szintén bevezetett az igazgatási szünetre vonatkozó szabályt, amelynek keretében a szabadságot *lehetőség szerint* ki kellett adni.[13] Ezzel lényegében az államigazgatási szervekre vonatkozóan a Kttv. igazgatási szünettel kapcsolatos rendelkezése (108. §) kiüresedett, az önkormányzatokra, valamint az Országgyűlés Hivatalára (OGYH) és az Országgyűlési Őrségre ugyanis a törvény külön szabályokat írt elő [232. § (3) bekezdés], tekintettel arra is, hogy a Kttv. a Kit. hatálybalépésével többé már nem definiálta a *központi államigazgatási szerv* kategóriáját, és a Ksztv. sem sorolta az utóbbi két, Országgyűléshez tartozó intézményt a központi államigazgatási szervek közé.

A fenti – egymással párhuzamos – rendelkezésekből megállapítható, hogy a Ktv./Ktjtv.-ben, Kttv.-ben, Kit.-ben és Küt.-ben alkotott, az igazgatási szünetre vonatkozó szabályok a szabadságok kötelező és ütemezett kiadását célozták, nem pedig a hatósági munka szüneteltetését. Az ügyfelekre vonatkozóan érzékelhető változást az igazgatási szünet új szabályozásának megalkotása hozott.

Az igazgatási szünet mai szabályozása

A fentiekben bemutatott, párhuzamos szabályozással együtt az igazgatási szünet mai rendszerét a Kormány 2022-ben veszélyhelyzeti jogalkotással alapozta meg. A Kit. kormányzati igazgatási szünetre vonatkozó rendelkezései csak a szabadság *lehetőség szerinti* kiadásáról szóltak, míg a Kormány a kormányzati igazgatási szünet elrendeléséről és a kormányzati igazgatási szünetre alkalmazandó veszélyhelyzeti szabályokról szóló 369/2022. (IX. 29.) Korm. rendeletében (Kiszr.) – egyebek mellett – kötelező szabadságkiadást írt elő, konkrétan meghatározva annak időtartamát (2022. december 22. – 2023. január 6.), hangsúlyozva, hogy ez csak (*kormányzati* igazgatási szünet révén) a Kit. szerinti kormányzati igazgatási szervekre vonatkozott.

A szabályozás újdonsága abban állt, hogy a Kiszr. előírta: az igazgatási szünet időtartama alatt „a kormányzati igazgatási szerv feladatait nem látja el, és az ügyfélfogadás nem működik”,[14] az igazgatási szünet időtartama többek között nem számított bele:

[12] Kit. 132. §.
[13] Küt. 67. §.
[14] Kiszr. 2. § (1) bek.

– a kormányzati igazgatási szervek előtt folyó hatósági és egyéb eljárások ügyintézési határidejébe;
– azon bírósági eljárások határidejébe, amelyekben kormányzati igazgatási szerv félként vesz részt;
– a közigazgatási per indítására szolgáló határidőbe;
– a kormányzati igazgatási szerv által megkötött szerződésben meghatározott kötelezettség szerződésszerű teljesítésének határidejébe;
– az e rendelet hatálya alá nem tartozó szerv előtt folyó olyan eljárás ügyintézési határidejébe, amelyben a kormányzati igazgatási szerv ügyfélként vesz részt, illetve kormányzati igazgatási szervvel szemben indult, vagy kormányzati igazgatási szerv igazgatási szünet alatti megkeresésével jár;[15]
– közérdekű adatok megismerésére irányuló igények, továbbá a panaszok és közérdekű bejelentések, más szerv vagy személy részéről történő megkeresés, vizsgálat, felhívás ügyintézési határidejébe.[16]

Az igazgatási szünet alatt munkavégzést az adott kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter rendelhetett el, és meghatározhatta az érintett szerv igazgatási szünet alatti eltérő működésének és ügyfélfogadásának rendjét.[17] A Kormány egy későbbi rendeletében[18] az igazgatási szünet elrendelésének lehetőségét – a Kiszr.-ben meghatározott időszakra, lényegében azonos szabályokkal – kiterjesztette a különleges jogállású szervekre és az önkormányzatokra is.

Törvényi szabályozás előkészítésére és megalkotására 2023-ban került sor. 2023. június 2. napján – a Kit. kormányzati igazgatási szünetre vonatkozó rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésével – lépett hatályba az igazgatási szünetről szóló 2023. évi XXVI. törvény (Igtv.), amely lehetővé teszi, hogy a Kormány rendeletben a kormányzati igazgatási szervek tekintetében igazgatási szünetet rendeljen el, amelynek keretében a foglalkoztatottak részére kötelezően szabadságot kell kiadni.[19] A különleges jogállású szervek, valamint az önkormányzatok esetében a Kormány által meghatározott igazgatási szünet időtartamára a szerv vezetőjének lehetősége van ennek elrendelésére,[20] a törvényjavaslat indokolása szerint ezzel lehetővé téve, hogy a különleges jogállású szervek és önkormányzati hivatalok „csatlakozzanak" a kormányzati igazgatási szünethez. Az Igtv. átvette a Kiszr. veszélyhelyzeti szabályait, többségében technikai módosításokkal. Érdemi változtatást a Kiszr. előírásaihoz képest annyiban eszközölt a jogalkotó, hogy az igazgatási szünet időtartama az eljárás szünetelésének időtartamába sem számít bele.

15 Kiszr. 2. § (2) bek. *a)–f)* pontok.
16 Ezt és további eseteket határozott meg az igazgatási szünettel kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 565/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet.
17 Kiszr. 3. § (1) bek.
18 A különleges jogállású szerveknél és a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hivatalánál elrendelhető igazgatási szünetre alkalmazandó veszélyhelyzeti szabályokról szóló 460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet.
19 Igtv. 2. § (1)–(2) bek.
20 Igtv. 6. § (1) bek., 7. § (1) bek.

A 2023. és 2024. évekre is a Kormány külön rendeletben[21] határozta meg az igazgatási szünet időtartamát, a 2025. évtől kezdődően azonban általános szabályt vezetett be az igazgatási szünet elrendeléséről szóló 316/2024. (XI. 6.) Korm. rendelet (Igvhr.) megalkotásával, eszerint az minden évben az év december 26. napját követő első *munkanaptól* az azt követő év első munkanapját megelőző *(naptári) nap* végéig tart. Ezzel a jogalkotó generálisan, évente megalkotandó kormányrendeleti szabályozás igénye nélkül határozta meg az igazgatási szünet időtartamának alakulását.

A párhuzamos szabályozás összehangolására vonatkozó javaslatok

Az igazgatási szünet elrendelési jogköreinek terjedelme

Elsőként annak vizsgálata szükséges, hogy a hatályos jogszabályok alapján kinek van hatásköre elrendelni az igazgatási szünetet, és milyen típusú jogintézmény alkalmazására kerül sor. Ezt az 1. táblázat foglalja össze.

Az elrendelésre jogosult személyek/szervek köre tehát a kétféle típusú igazgatási szünet tekintetében azonos, szervi hatályuk azonban nem, ami az időközbeni jogszabályváltozásokkal indokolható. A jogalkotó a kötelező szabadságkiadást szabályozó („régi") igazgatási szünetet nem emelte be az Igtv.-be, de külön rendelkezéssel elhatárolta a két – azonos nevűként hagyott – jogintézményt.[22] Eszerint a „régi" igazgatási szünettől eltérően az „új" igazgatási szünet már közigazgatási joghatásokkal is jár.

Habár elnevezésükben azonosak, lényegüket tekintve különböznek egymástól. Ez egyedül a kormányzati igazgatási szervek tekintetében nem áll fenn, ugyanis ebben az esetben a Kit. szabályozását[23] felváltották az Igtv. rendelkezései.[24] A különleges jogállású szervek esetében azonban fennmaradt a Küt. szabálya, amely szerint az igazgatási szünet időtartamát a szerv vezetője határozza meg, azzal a megkötéssel, hogy

- erre az időszakra lehetőség szerint ki kell adni az esedékesség évére járó szabadság azon részét, amellyel a munkáltató rendelkezik;
- az igazgatási szünet alatt a zavartalan ügymenetet, valamint a lakossági ügyfélszolgálattal rendelkező szervek esetében a folyamatos feladatellátást biztosítani kell.[25]

Az Igtv. rendelkezései ezzel szemben azt teszik lehetővé, hogy az adott szerv tekintetében a szerv vezetője „csatlakozzon"[26] a Kormány által elrendelt igazgatási szünethez, ebben

[21] 2023. évben: 2023. december 27. – 2024. január 1. [a 2023. évi téli igazgatási szünet elrendeléséről szóló 407/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet].
2024. évben: 2024. december 30. – 2025. január 1. [a 2024. évi igazgatási szünet elrendeléséről szóló 537/2023. (XII. 6.) Korm. rendelet].

[22] Igtv. 6. § (6) bek., 7. § (6) bek.

[23] Kit. 132. §.

[24] Igtv. 13. §.

[25] Küt. 67. §.

[26] Az Igtv. végső előterjesztői indokolásából.

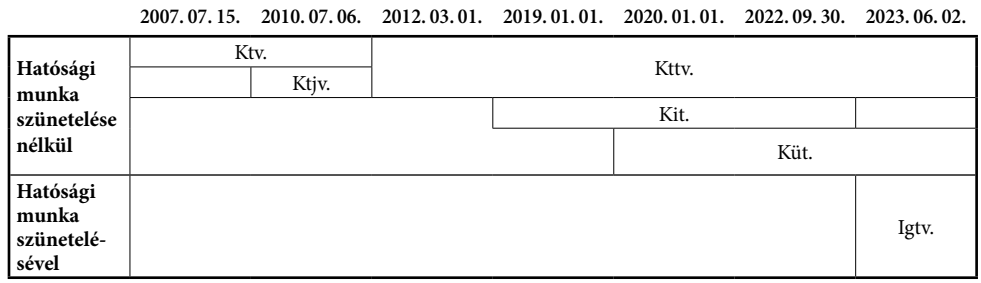
a tekintetben – bizonyos eltérésekkel – ugyanazokat az Igtv. szerinti szabályokat kell alkalmazni, mint amelyek a kormányzati igazgatási szervekre irányadók. Ennek keretében a szerv a feladatait nem látja el, az ügyfélfogadás nem működik, azonban a szerv vezetője – a miniszterhez hasonlóan – elrendelheti az igazgatási szünet alatti munkavégzést azzal a megkötéssel, hogy a halaszthatatlan közfeladat folyamatos ellátását kötelező jelleggel biztosítani kell. Elmondható tehát, hogy a különleges jogállású szerv vezetője a kormányzati igazgatási szünethez való „csatlakozással" is megállapíthat eltérő szabályokat (így meghatározhatja a szerv igazgatási szünet alatti működésének és ügyfélfogadásának rendjét is), azonban ebben az esetben a Kormány rendeletében meghatározott időszakra teheti ezt meg. Ha eltérő – hosszabb vagy rövidebb – igazgatási szünetet kíván elrendelni, azt már a Küt. igazgatási szünetre vonatkozó szabályai szerint teheti meg, amelyre azonban az Igtv.-ben foglalt, a hatósági munkára vonatkozó joghatások nem vonatkoznak. Ugyanez a helyzet áll fent az önkormányzati hivatalok esetében,[27] a párhuzamos szabályozás és az elrendelési autonómia itt is adott.

A Kormány veszélyhelyzeti rendelkezései

Az Igtv. bár megalkotta a kormányzati igazgatási szünetre vonatkozó általános szabályokat, Magyarország Alaptörvényének (Alaptörvény) 53. cikk (1) bekezdés *b)* pontja, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) 80. §-a, valamint az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet rendelkezései alapján a Kormány a különleges jogrendre vonatkozóan egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Vbö. e hatáskört meghatározott tárgykörökre szűkíti, többek között az állami és önkormányzati működéssel összefüggő jogalkotási feladatokra.[28] Ez alapján a Kormánynak – mind a kormányzati, mind az egyéb szervekre vonatkozó – az igazgatási szünetet illetően jelenleg is van hatásköre eltérő rendelkezéseket megállapítani.

A veszélyhelyzeti jogalkotás elmúlt években tapasztalható gyakorlata szerint az egyes különleges rendelkezéseket utóbb a rendes jogrendszerbe építették be.[29] Ez figyelhető meg az igazgatási szünet esetén is, a törvényjavaslat általános indokolása szerint a törvény megalkotásának indoka a 2022. év végi igazgatási szünet során szerzett tapasztalatok hasznosítása volt.[30] Ettől függetlenül azonban a különleges jogrendi jogalkotásra is alkalmazandók a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) rendelkezései, ezen belül pedig az a követelmény, hogy a jogszabályban nem ismételhető meg a jogforrási hierarchiában magasabb szintű jogforrás rendelkezése.[31] Az Igtv. többségében átvette a Kiszr. rendelkezéseit, ezzel a különleges

[27] Kttv. 232. § (3) bek.
[28] Vbö. 80. § (2) bek. *d)* pont.
[29] Salgó 2020: 18.
[30] Az Igtv. végső előterjesztői – általános – indokolásából.
[31] Jat. 3. §.



1. ábra: Az igazgatási szünetre vonatkozó szabályozás alakulása 2007–2026
Forrás: a szerző szerkesztése

jogrenden kívüli, általános szabályt alkotva, ennélfogva a kormányzati igazgatási szünetre vonatkozó különleges rendelkezések alkalmazásának indokoltsága a jogalkotó által felülvizsgálandó – tekintettel arra is, hogy az a veszélyhelyzeti kormányrendelet,[32] amely lehetővé tette az igazgatási szünetre vonatkozó rendelkezések kiterjesztését a különleges jogállású szervekre, valamint az önkormányzati hivatalokra, már nincsen hatályban. A Kiszr. hatályát ezzel ellentétben a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet rendelkezése hosszabbította meg,[33] az eredeti szabályozás szerint 2022. november 1-jén hatályát vesztette volna.[34]

A szabályozás alkalmazásának tapasztalatai

A kormányzati igazgatási szünet az Igtv. és az Igvhr. szabályaiból pontosan levezethető, a különleges jogállású szerveknél azonban eltérő szabályok érvényesek: a különleges jogállású szerv vezetője a tárgyév március 1. napjáig kezdeményezi az igazgatási szünet elrendeléséről szóló közlemény közzétételét a *Magyar Közlöny* mellékleteként megjelenő *Hivatalos Értesítő*-ben.[35] Ez megtörtént eddig minden évben, bár nem mindegyik szerv élt ezzel a jogszabály adta lehetőséggel. Az igazgatási szünetet a különleges jogállású szervek általában a Kormány rendeletében meghatározott időtartamban állapították meg, az Igtv. által megadott „csatlakozás" lehetőségével élve.[36] Három szerv azonban a Kormány rendeletétől eltérő megoldást választott.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság (NAIH) elnöke a 2022., 2023., 2024., 2025. és 2026. években, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága főtitkára pedig 2025. és 2026. évben

[32] A különleges jogállású szerveknél és a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hivatalánál elrendelhető igazgatási szünetre alkalmazandó veszélyhelyzeti szabályokról szóló 460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet.

[33] 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 1. § (3) bek. 58. pont.

[34] Kiszr. 6. §.

[35] Ez alól kivétel volt a törvény megalkotásának éve, 2023-ban az Igtv. a hatálybalépésétől számított 90 napos határidőt állapított meg.

[36] Az igazgatási szünetről szóló közlemények megtalálhatók: *Hivatalos Értesítő* 2022/66., 2022/67., 2022/68., 2023/47., 2023/53., 2023/56., 2023/57., 2023/58., 2023/59., 2023/60., 2024/8., 2024/11., 2024/12., 2024/13., 2024/17., 2024/19., 2025/3., 2025/6., 2025/9., 2025/11., 2025/13., 2025/25., 2026/8., 2026/9., 2026/11. számai.

1. táblázat: Az igazgatási szünet elrendelésének személyi és szervi hatálya

Jogszabályhely	Hatáskör gyakorlója	Szervi hatály	Hatósági munka szünetel?
Kttv. 108. §	Kormány	központi államigazgatási szervek	nem (kötelező szabadságkiadás)
Kttv. 232. § (3) bekezdés	képviselő-testület, OGYH főigazgatója, Országgyűlési Őrség parancsnoka	képviselő-testület hivatala, OGYH, Országgyűlési Őrség	nem (kötelező szabadságkiadás)
Küt. 67. §	különleges jogállású szerv vezetője	különleges jogállású szerv	nem (*lehetőség szerint* kötelező szabadságkiadás)
Igtv.	Kormány	kormányzati igazgatási szervek	igen
	különleges jogállású szerv vezetője	különleges jogállású szerv	igen
	képviselő-testület	képviselő-testület hivatala	igen

Forrás: a szerző szerkesztése

a Kormány rendeletétől eltérő, azon belüli rövidebb időtartamot állapítottak meg.[37] Ezzel kapcsolatban a fentiekben kifejtettek alapján felmerül a kérdés, hogy melyik jogszabály (az Igtv. vagy a Küt.) rendelkezéseit kell ebben az esetben alkalmazni, az „új" igazgatási szünet ugyanis csak a Kormány rendeletével megegyező időtartamra teszi lehetővé a szerv vezetője számára annak elrendelését.[38]

Az Integritás Hatóság (IH) elnöke a 2023., 2024. és 2025. évekre vonatkozóan az igazgatási szünet elrendelése jogalapjának mind az Igtv., mind pedig a Küt. rendelkezéseit megjelölte.[39] A közleményekben nem határozta meg az IH működési és ügyfélfogadási rendjét, ezáltal elméletben a két, párhuzamos szabályozást tartalmazó jogszabályt kellett (volna) alkalmazni – a Küt. szerint biztosítani kellett volna a zavartalan ügymenetet, míg az Igtv. szerint a szerv feladatát nem látja el.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos elvéből származik – az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatának megfelelően – a jogbiztonság, amelyből levezethető a normavilágosság követelménye.[40] Az Alkotmánybíróság több mint harminc éve elvi éllel mutatott rá arra, hogy a jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatók legyenek a norma címzettjei számára,[41] a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom

[37] *Hivatalos Értesítő* 2022/67., 2023/57., 2024/12., 2025/6., 2025/9., 2026/8., 2026/9. számai.

[38] Igtv. 6. § (1) bek.

[39] *Hivatalos Értesítő* 2023/56., 2024/17., 2025/25. számai.

[40] 22/2012. (V. 11.) AB határozat 3.1.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [116]; 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [51]; 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]; 3041/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [25]; 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 3454/2021. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [33]; 9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [16]; 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [22]; 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [29].

[41] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.[42] Az azonban még nem eredményez alaptörvény-ellenességet, ha két vagy több törvényi szabály esetleges kollíziója folytán értelmezési nehézség áll elő, mivel a jogállamiság elve nem zárja ki az azonos szintű jogszabályok közötti normakollíziót, még akkor sem, ha ezen összeütközés nem kívánatos, és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie.[43] Alaptörvény-ellenességet eredményez azonban, ha a jogszabály tartalma oly mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, bizonytalanok, hogy a tisztázatlanságot jogszabály-értelmezés segítségével sem lehet feloldani – ilyen esetkörnek minősíthető, ha a kollízió jogértelmezés útján csak önkényesen, esetlegesen, kiszámíthatatlan módon oldható fel.[44]

Jelen esetben két törvényi rendelkezés közötti kollízió merül fel (kiegészítve a veszélyhelyzeti jogalkotás párhuzamosságával), amely alapesetben megfelelő jogalkalmazói értelmezéssel feloldható lenne. Azonban – ahogyan a fentiekben bemutattuk – az eddigi tapasztalatok alapján a jogalkalmazó számára nem minden esetben volt egyértelműen megállapítható, hogy mikor melyik jogszabályt kell alkalmazni (például ha a különleges jogállású szerv vezetője a Kormány rendeletével megegyező időtartamra, de a Küt. rendelkezésére alapozva rendeli el az igazgatási szünetet), ebben a tekintetben pedig sem a jogszabály, sem annak indokolása nem ad útmutatást, az rendszertani értelmezéssel sem állapítható meg általános jelleggel és teljes bizonyossággal. A jogalkalmazó tehát csak önkényesen, eseti jelleggel döntheti el, milyen értelmezés mentén alkalmazza az adott törvényi rendelkezés(eke)t – ahogyan ez történt is a fentebb említett két különleges jogállású szerv esetében: a NAIH elnöke az igazgatási szünet elrendeléséről szóló közleményében a Kormány rendeleténél rövidebb időtartamot határozott meg, így elviekben a Küt. szabályait kellett volna alkalmaznia, eltérési lehetőség nélkül. Ugyanígy az IH elnöke az igazgatási szünet elrendelését mind a Küt., mind az Igtv. rendelkezéseire alapozta, amely a fentiekben kifejtettek szerint párhuzamos, egymással össze nem egyeztethető rendelkezéseket tartalmaz, külön tájékoztatás hiányában bizonytalan, az ügyfelek számára nem kiszámítható működési rendet eredményezve. Mindezek alapján kérdésként merül fel, hogy a Küt. és az Igtv., valamint az önkormányzati hivatalokkal összefüggésben a Kttv. és az Igtv. igazgatási szünetre vonatkozó rendelkezései összhangban állnak-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő normavilágosság követelményével, biztosítva, hogy a törvényi szabályozásból nem következhet *contra constitutionem* jogértelmezés és jogalkalmazás. Mindemellett ebben a kérdésben annak is jelentősége van, hogy az igazgatási szünet elrendelése tekintetében csak a kormányzati igazgatási szervek esetén alkotnak meg normatív tartalommal bíró jogszabályt (kormányrendeletet), a különleges jogállású szervek esetében a *Hivatalos Értesítő*ben történő közleményen kívül egyéb rendelkezés megtételét – esetleg jogszabály megalkotását, amennyiben a szerv vezetője rendeletalkotási jogkörrel rendelkezik – törvény nem írja elő.

A jogalkalmazás körüli bizonytalanságok döntően a kétfajta igazgatási szünet azonos megnevezéséből adódnak. Ennek mentén indokolt a „régi" igazgatási szünet jogintézményének átnevezése, annak lényegét ugyanis felváltotta az Igtv. által bevezetett új szabályozás, emellett

[42] 26/1992. (IV. 30.) AB határozat IV.1., megerősítette: 3047/2014. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16].
[43] Manhertz 2024: 96.
[44] Manhertz 2024: 92.

míg előbbinek nincsen az ügyfelekre nézve következménye (az ügyfél nem érzékeli, hogy igazgatási szünetet rendeltek el), addig az „új" igazgatási szünet az ügyfeleket is érintő szabályokkal, joghatásokkal jár. A jogalkalmazás eddigi gyakorlatát megfigyelve pedig indokolt lenne a Kormány rendeletalkotási jogkörének kibővítése, eszerint a Kormány az államigazgatási szervekre általános jelleggel határozhatná meg az igazgatási szünet időtartamát, amelytől való eltérés esetén lenne a különleges jogállású szervnek, önkormányzatoknak elrendelési lehetősége és előbbi esetén a *Hivatalos Értesítő*ben közlési kötelezettsége – ennek mentén nem lenne szükség a kormányzati igazgatási szünetbe történő „becsatlakozásra", mert az az Igtv. és a Kormány rendelete alapján automatikusan bekövetkezne, de amennyiben a szerv vezetője/képviselő-testület ettől el kíván térni, azt külön rendelkezéssel bármikor megtehetné. Ezzel a lehetőséggel ezen szervek autonómiája továbbra is megmaradna, míg az eddigi „becsatlakozási" gyakorlatot egy lényegesen egyszerűbb rendszerben kezelnék.

Az igazgatási szünetről szóló törvény közigazgatási jogi aspektusból

Közigazgatási jogi szempontból az Igtv. azon rendelkezéseinek van jelentősége, amelyek az igazgatási szünet alatti határidők részletszabályait állapítják meg. Az alábbiakban a hatósági eljárások ügyintézési határidejével, valamint a közigazgatási per indítására szolgáló határidővel kapcsolatban felmerült kérdést tárgyaljuk meg.

Az Igtv. alapján az igazgatási szünet időtartama alatt nem kell biztosítani, hogy az elektronikus ügyintézés keretében a hivatali tárhelyre érkezett üzeneteket minden munkanapon átvegyék, emellett az igazgatási szünet időtartama nem számít bele az adott kormányzati igazgatási szerv előtt folyó hatósági és egyéb eljárások ügyintézési határidejébe, valamint ezen eljárások szünetelésének időtartamába.[45] Az eljárások köre világosan meghatározott, az eljáró hatóságnak kormányzati igazgatási szervnek kell lennie. A hatósági eljárásokra azonban a különös szabályokon túl alkalmazni kell az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) rendelkezéseit. Az Ákr. szerint az eljárás megindulásának napja az a nap, amikor a kérelem a hatósághoz megérkezett,[46] ekkor indul meg az ügyintézési határidő is.[47] Sommás eljárás esetén az ügyintézési határidő nyolc nap, amellyel kapcsolatban azonban felmerül az igazgatási szünet tekintetében a határidő tarthatóságának kérdése, a munka ünnepek alatti tényleges szünetelése ugyanis elérheti vagy meghaladhatja a nyolc napot.[48] Az Igvhr. általános szabályt tartalmaz, amely szerint az igazgatási szünet első napja a tárgyév december 26. napját követő *munkanap,* utolsó napja pedig a tárgyévet követő év első munkanapját megelőző *naptári nap.* Ennek különösen 2025-ben volt jelentősége, amikor december 26. napja péntekre esett, tehát az igazgatási szünet első napja december 29. (hétfő) volt – ami azt jelentette, hogy a kettő közötti két nap (december 27–28.) nem minősült az igazgatási szünetbe tartozó időtartamnak,

[45] Igtv. 3. § (2), (5) bek.
[46] Ákr. 37. § (2) bek.
[47] Ákr. 50. § (1) bek.
[48] Automatikus döntéshozatal esetén ez a kérdés az Igtv. 3. § (3) bekezdése alapján nem merül fel.

az ügyintézési határidőbe azok beleszámítottak. További szabályozás hiányában a 2026. év első munkanapja január 2. (péntek) lett volna, amiből az következett volna, hogy egy december 23. napján beérkezett kérelem esetén egy sommás eljárásban az ügyintézési határidő január 4. napján lejárt volna, tehát a hatóság az újév első tényleges munkanapjának kezdetén már túllépett volna az ügyintézési határidőn. Ezt azonban a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter feloldotta január 2. (péntek) rendeletben történő pihenőnappá nyilvánítása által,[49] aminek következtében a 2026. év első munkanapja január 5-re (hétfőre) esett, ezáltal az igazgatási szünet utolsó napja az azelőtti *naptári* nap, január 4. (vasárnap) lett. Ez alapján az Ákr. szerinti sommás – nyolc napos – határidő betartása sem került veszélybe. Ennek azonban az a feltétele, hogy a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter az igazgatási szünet hetében az adott munkanapot szükség szerint pihenőnappá minősítse át. Ezt a helyzetet célszerű lenne általános szabállyal rendezni, elkerülve az évente felmerülő miniszteri jogalkotás szükségességét (például az igazgatási szünet kezdőnapjának a december 26. napját követő *naptári napra* történő meghatározásával).

A közigazgatási per indítására szolgáló határidővel kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy az függ-e az adott közigazgatási szerv perbeli pozíciójától. A Kárász Marcell által idézett ügyekben[50] elvi kérdéssé vált, hogy a keresetindítási határidő csak arra az esetre vonatkozik, amikor a közigazgatási szervvel – mint alperessel – szemben indítanak közigazgatási pert, vagy az Igtv. ezen rendelkezése a közigazgatási szerv pozíciójától függetlenül minősül-e. A joggyakorlat ebben a tekintetben nem volt egységes, olyan bírósági határozat is született, amely a kormányzati igazgatási szerv mint felperes tekintetében állapította meg az Igtv. szerinti határidő „állását", végül a Kúria azonban döntést is hozott, amelynek elvi tartalma szerint a közigazgatási per indítására szolgáló határidőbe az igazgatási szünet időtartama nem számít bele, függetlenül attól, hogy a keresetlevél előterjesztésére kormányzati igazgatási szerv vagy más jogosult.[51] Véleményem szerint ez utóbbi kúriai határozat azzal a kitétellel alkalmazható, hogy az igazgatási szünet időtartama akkor nem számít bele a keresetindítási határidőbe, ha valamelyik peres félre vonatkozóan az arra jogosult igazgatási szünetet rendelt el. Kormányzati igazgatási szervek esetében ez az Igtv. és az Igvhr. szabályai alapján a jelenleg hatályos rendelkezések szerint minden esetben fennáll, míg a különleges jogállású szervek és az önkormányzati hivatalok tekintetében akkor, ha az adott szervre nézve annak vezetője vagy képviselő-testülete az igazgatási szünetet elrendelte. Ezen kitétel összhangban áll a Kárász Marcell által levezetett teleologikus és rendszertani értelmezéssel is.

[49] A 2026. évi munkaszüneti napok körüli munkarendről szóló 10/2025. (IV. 30.) NGM rendelet alapján 2026. január 2. napja pihenőnapnak minősül, amely nem munkanap. A nemzetgazdasági miniszternek ezen rendeletét a közigazgatásban dolgozó kormány- és köztisztviselőkre is alkalmazni kell a Kttv. 93. § (6) bekezdés, a Kit. 120. § (5) bekezdés, valamint a Küt. 55. § (5) bekezdés szerint.

[50] Kárász 2025.

[51] Kúria Kfv.VI.37.099/2024/7., Indokolás [42], [47].

KONKLÚZIÓ

Az igazgatási szünet intézményét a jogalkotó már 2007 óta szabályozza, ehhez képest jelentős különbségek fedezhetők fel a Kiszr. által bevezetett, majd Igtv. által törvényi szintre emelt rendelkezések, valamint az azok előtti, lényegében a szabadságkiadás módjára vonatkozó jogszabályhelyek tekintetében. Bonyolította a helyzetet, hogy a vizsgált időszakban a kormány- és köztisztviselőkre vonatkozó jogállási törvényeket több alkalommal módosították vagy újraalkották, ezáltal eltérő személyi és szervi hatály alatt meghatározva az igazgatási szünetre vonatkozó működés terjedelmét és részleteit. A fenti megállapítások alapján jelen tanulmány az alábbi *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazza meg:

1. A Kttv. 108. § felett eljárt az idő, annak hatályon kívül helyezése indokolt, tekintettel arra, hogy a Kormány által rendeletben meghatározott igazgatási szünet szabályozását generális jelleggel az Igtv. vette át, valamint arra, hogy a különleges jogállású szervekre vonatkozóan a jogszabályhely a Kormányra, míg a Küt. a szerv vezetőjére telepíti az igazgatási szünet elrendelésének hatáskörét, ezzel koherenciazavart okozva a két jogszabályszöveg összevetése esetén.
2. Megalkotásával és hatályban „tartásával" a Kiszr. jelenleg is alkalmazandó, az igazgatási szünetre vonatkozó különleges jogrendi szabályozás, így a Kiszr. hatályon kívül helyezése indokolt, tekintettel arra, hogy annak rendelkezéseit az Igtv. megalkotásával törvényi szinten rögzítették.
3. A Küt. 67. § és a Kttv. 232. § (3) bekezdése szerinti, a különleges jogállású szervekre és az önkormányzati hivatalokra elrendelt igazgatási szünet jogintézményének átnevezése indokolt a jogalkalmazás körüli bizonytalanságok elkerülése és a megfelelő elhatárolás érdekében. Szintén a kiszámítható jogalkalmazás érdekében indokolt a Kormány rendeletalkotási jogkörének kibővítése a különleges jogállású szervekre és az önkormányzati hivatalokra azzal, hogy ettől eltérő elrendelési szándék esetén lenne a szerv vezetőjének vagy a képviselő-testületnek döntéshozatali, illetve közlési lehetősége. Ezzel az adminisztratív terheket is csökkenteni lehetne, nem kellene minden különleges jogállású szervnek vagy képviselő-testületnek a Kormány rendeletével azonos döntést hozni, amennyiben attól nem kíván eltérni – ellenkező esetben azonban döntési szabadságával szabadon élve határozhatná meg az igazgatási szünet terjedelmét.
4. Felülvizsgálatra érdemes az igazgatási szünet kezdő időpontja, amely szerint a december 26. napját követő *munkanap* helyett azt követő *naptári nap* szerepelne, ezzel elkerülve, hogy a karácsony másnapja és az igazgatási szünet kezdőnapja között olyan napok számítsanak bele az ügyintézési határidőbe, amely alatt a hatósági munka ténylegesen szünetel.

Az igazgatási szünet jelenleg hatályos szabályozása egyensúlyt teremt az ügyfeleket megillető, az Ákr. szabályozási koncepciójának egyik alapját képező jogszerűség, ezen belül az észszerű időben történő eljárás elve,[52] valamint a hatósági munka szünetelésével együtt járó gyakorlati

[52] Czibrik 2022: 88.

problémák megoldására vonatkozó igény között. A fenti jogalkotási lépések szükségessége mellett is kijelenthető, hogy az igazgatási szünetre vonatkozó szabályozás az Igtv. megalkotásával kiforrott, és alapvetően képes beteljesíteni a jogalkotói célt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Czibrik Eszter (2022): Az Ákr. alapelveinek kapcsolatrendszere. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai,* 23(1), 83–102.

Kárász Marcell (2025): A Fővárosi Ítélőtábla végzése a kormányzati igazgatási szünet keresetindítási határidőre gyakorolt hatásáról. *Magyar Jog,* 72(2), 104–107.

Manhertz Tamás (2024): A normavilágossággal összefüggő problémák alkotmánybírósági kezelése. *KözigazgatásTudomány,* (4)2, 85–110. Online: https://doi.org/10.54200/kt.v4i2.88

Salgó László (2020): A hazai veszélyhelyzeti jogalkotás a kodifikátor szemével. *Fontes Iuris,* 6(2), 8–18. Online: https://ojs3.mtak.hu/index.php/fontesiuris/article/view/12820/10378

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2007. évi LXXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2023. évi XXVI. törvény az igazgatási szünetről

19/2011. (III. 2.) Korm. rendelet a 2011. évi igazgatási szünetről

30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről

369/2022. (IX. 29.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szünet elrendeléséről és a kormányzati igazgatási szünetre alkalmazandó veszélyhelyzeti szabályokról
424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról
425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről
460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet a különleges jogállású szerveknél és a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hivatalánál elrendelhető igazgatási szünetre alkalmazandó veszélyhelyzeti szabályokról
565/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet az igazgatási szünettel kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról
407/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet a 2023. évi téli igazgatási szünet elrendeléséről
537/2023. (XII. 6.) Korm. rendelet a 2024. évi igazgatási szünet elrendeléséről
316/2024. (XI. 6.) Korm. rendelet az igazgatási szünet elrendeléséről
10/2025. (IV. 30.) NGM rendelet a 2026. évi munkaszüneti napok körüli munkarendről
9/1992. (I. 30.) AB határozat
26/1992. (IV. 30.) AB határozat
22/2012. (V. 11.) AB határozat
34/2014. (XI. 14.) AB határozat
3047/2014. (II. 28.) AB határozat
7/2018. (VII. 5.) AB határozat
20/2020. (VIII. 4.) AB határozat
3041/2021. (II. 19.) AB határozat
3292/2021. (VII. 22.) AB határozat
3454/2021. (XI. 3.) AB határozat
9/2022. (V. 25.) AB határozat
3462/2022. (XI. 17.) AB határozat
3134/2023. (III. 27.) AB határozat
5/2024. (II. 6.) AB határozat

Egyéb források

Kúria Kfv.VI.37.099/2024/7. számú ítélete
Hivatalos Értesítő 2022/66., 2022/67., 2022/68., 2023/47., 2023/53., 2023/56., 2023/57., 2023/58., 2023/59., 2023/60., 2024/8., 2024/11., 2024/12., 2024/13., 2024/17., 2024/19., 2025/3., 2025/6., 2025/9., 2025/11., 2025/13., 2025/25., 2026/8., 2026/9., 2026/11. számai

Kovács Kristóf joghallgató a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, kormánytisztviselő a Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatalban. Kutatási területe a központi és a területi államigazgatás.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 137–164. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.6

Sörös Iván

A DIGITÁLIS MEGOSZTOTTSÁG VÁLTOZÓ RÉTEGEI

HOZZÁFÉRÉS, TECHNOLÓGIA, TÁRSADALOM

The Changing Layers of Digital Divide
Access, Technology, Society

Sörös Iván főosztályvezető, Belügyminisztérium, Esélynövelő Oktatási és Képzési Programok Főosztálya, ivan.soros@bm.gov.hu

A tanulmány a digitális megosztottság változó természetét vizsgálja a 2000-es évektől napjainkig, kiemelten az IKT-eszközök fejlődésére, élettartamára és árára gyakorolt társadalmi hatásokkal. Célja feltárni, hogy a technológiai innovációk, a gyorsuló elavulás és a generatív mesterséges intelligencia térnyerése miként mélyíti vagy alakítja át a hozzáférési egyenlőtlenségeket. A kutatás nagy méretű tudományos adatbázisok (Scopus, JSTOR, Taylor & Francis) feltáró elemzésére, valamint nemzetközi dokumentumok és statisztikák összevetésére épül. Eredményei rávilágítanak, hogy az eszközök rövidülő élettartama, növekvő költségei és a kritikai digitális készségek jelentősége egyre meghatározóbb tényezők. A tanulmány megállapítja, hogy a digitális befogadás csak komplex, eszköz-, készség- és tudásalapú beavatkozásokkal erősíthető, amelyek enyhítik a technológiai fejlődésből fakadó társadalmi különbségeket.

Kulcsszavak:
digitális kompetencia, digitális megosztottság, eszközök élettartama, hozzáférési rétegződés, információs társadalom

This study examines the evolving nature of the digital divide from the 2000s to the present, with particular emphasis on the societal impacts of ICT device development, lifespan, and cost. Its aim is to explore how technological innovations, accelerated obsolescence, and the rise of generative artificial intelligence deepen or reshape access inequalities. The research is based on exploratory analysis of large scientific databases (Scopus, JSTOR, Taylor & Francis), as well as comparative assessment of international documents and statistics. The findings highlight that the shortening lifespan of devices, rising costs, and the increasing importance of critical digital skills are becoming

decisive factors. The study concludes that digital inclusion can only be strengthened through complex, device-, skill-, and knowledge-based interventions that mitigate the social disparities arising from technological advancement.

Keywords:
access layers, digital competence, digital divide, information society, device lifespan

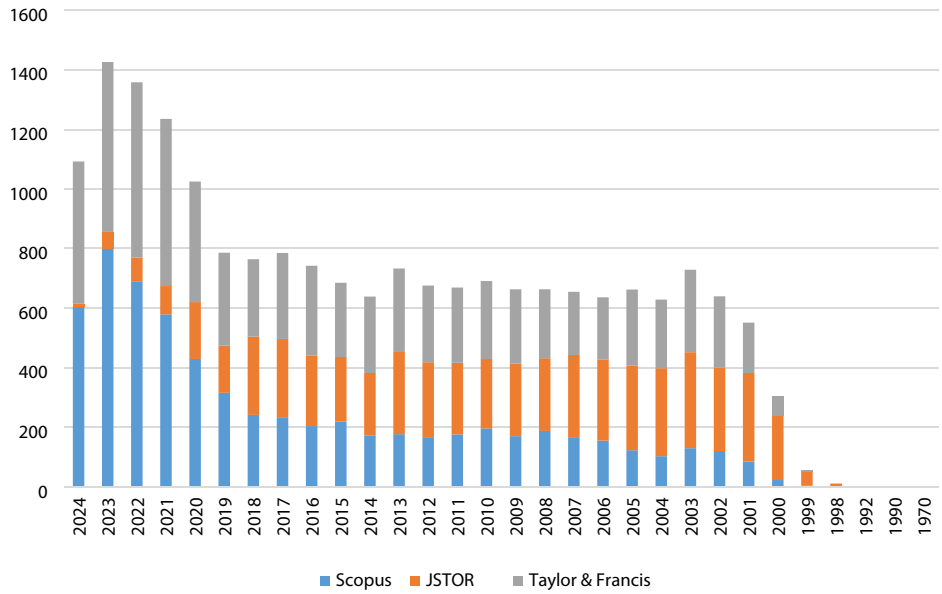
ADATOK A SZAKADÉK MÖGÖTT: A DIGITÁLIS MEGOSZTOTTSÁG KUTATÁSÁNAK TERJEDÉSE

A folyóirat-adatbázisok lehetővé teszik, hogy az adatbázisokban szereplő, a digitális megosztottság témájában írt szakcikkek megjelenését vizsgáljuk a megjelenés éve, országa, egyetem/kutatóintézet, szerző és tudományterület szerint. A Scopus, a JSTOR és a Taylor & Francis adatainak elemzésével célom áttekinteni a digitális megosztottság témájában íródott és publikált szakcikkeket. 1970-től 2024. szeptember 2-ig bezárólag a Scopus 6475, a JSTOR 5570, a Taylor & Francis pedig 7464 szakcikket tartalmaz. Ebben a fázisban nem célom a folyóiratcikkek tartalmi elemzése, illetve a cikkek közötti átfedések azonosítása, sokkal inkább a megjelenési trendek vizsgálata. A Scopus, a JSTOR és a Taylor & Francis adatainak áttekintése alapján jól látható az a trend, hogy miként emelkedett a digitális megosztottság fogalmával kapcsolatos szakcikkek száma (1. ábra). A Scopus adatai szerint 2000 és 2019 között átlagosan 168 szakcikk jelent meg a témában évente, míg 2020 és 2024 között (jelen írás pillanatában a 2024-ben megjelent összes cikk száma még nem ismert) ez az átlag elérte a 620-at. A Scopus adatbázisában nyilvántartott szakcikkek felét az elmúlt négy évben írták és publikálták. Az adatbázisokban tapasztalható folyamatos cikkmegjelenés – különösen az elmúlt négy évben tapasztalható ugrásszerű növekedés – jól mutatja a téma iránti élénk tudományos érdeklődést. A releváns szakirodalom mennyiségi bővülése arra utal, hogy a digitális megosztottság kérdése nemcsak aktuális, hanem egyre inkább a társadalomtudományi diskurzus középpontjába kerül.

A Taylor & Francis adatbázisa közel ezer cikkel többet tartalmaz, és a cikkek megjelenési idejében is eltér a Scopus adatbázisában szereplő cikkekre vonatkozó adatoktól. Az 1. ábra áttekintésével két nagyobb trendváltozás azonosítható, egyik a 2000-es évek elején, a másik a 2019–2020. évektől kezdődően.

A digitális megosztottság jelensége már a 2000-es éveket megelőzően is létezett, azonban a fogalom megjelenése irányította rá a figyelmet annak tudományos vizsgálatára. A digitális megosztottság fogalma a 2000-es évektől kezdve terjedt el, és évről évre folyamatosan nőtt azon szakcikkek száma, amelyek a fogalomhoz kapcsolódó kutatási eredményeket és dilemmákat ismertetik. A kifejezés 1999-ben jelent meg az egyesült államokbeli National Telecommunications and Information Administration (Országos Távközlési és Információs Hivatal, NTIA) *Falling Through the Net* című jelentésében.[1] Ebben a dokumentumban a digitális szakadék két jól el-

[1] National Telecommunications and Information Administration 1999.



1. ábra: A digital divide szókapcsolat megjelenése 1970–2024 közötti folyóiratcikkekben
Forrás: Scopus, JSTOR, Taylor & Francis

különíthető csoportra, valamint az ezekre jellemző eltérő sajátosságokra utal. A megosztottság kulcstényezőként jelenik meg azok között, akik hozzáférnek az új technológiákhoz, és azok között, akik nem rendelkeznek ilyen hozzáféréssel. Az Országos Távközlési és Információs Hivatal három egymást követő jelentésben foglalta össze a digitális megosztottsággal kapcsolatos adatokat. Az 1999-es jelentés általánosságban megállapította, hogy az Amerikai Egyesült Államok információs infrastruktúrájához csatlakozó lakosság száma ugrásszerűen megnőtt. Ugyanakkor a jelentés azt is hangsúlyozza, hogy a digitális szakadék továbbra is fennáll, és sok esetben az idővel még tovább mélyül. A digitális megosztottság témájában íródott szakcikkek elsősorban a 2000-es évek elején kezdtek megjelenni, közvetlenül az említett jelentés után. Ez a megjelenés összefüggésbe hozható egyrészt a digitális megosztottság fogalmának intézményes megjelenésével, másrészt általánosságban véve a jelenség felismerésével. A fogalom elterjedéséhez és vizsgálatához hozzájárult az is, hogy nemzetközi szervezetek egyre inkább azonosították a digitális megosztottság által jelentett gazdasági és társadalmi kihívásokat. A digitális megosztottság fogalmának sajátosságait és azok változásait a 2000 és 2020 közötti időszakban jelen tanulmányban egyelőre nem részletezem; erre a későbbiekben térek vissza.

Az adatbázisok azt is lehetővé teszik, hogy az adott témában 1970 és 2024 között megjelent cikkeket megjelenésük földrajzi helye, szerzőjük, intézményük és tudományterületük szerint vizsgáljuk. A Scopus adatai alapján a digitális megosztottság témájában íródott cikkek közel harmada – összesen 1980 tanulmány – az Egyesült Államokban jelent meg. Ezt követi az Egyesült Királyság (670), Kína (460), Spanyolország (430) és Ausztrália (331 cikkel). Ha a teljes rangsoron belül kifejezetten az európai országokat vizsgáljuk, azt tapasztaljuk, hogy a legtöbb,

digitális megosztottsággal foglalkozó cikk az Egyesült Királyságban, Spanyolországban, Olaszországban, Németországban és Hollandiában jelent meg. Tudományterület szerint vizsgálva domináns a társadalomtudományok szerepe: ezen a területen összesen 4032 szakcikk született, ami kiemelkedő arányt képvisel a teljes mintán belül. A három adatbázis összevetése a publikációk számának növekedésén túl jól kirajzolja a digitális megosztottság kutatásának tudományos térképét. A Taylor & Francis magasabb találatszáma arra utal, hogy a téma továbbra is erősen a társadalomtudományi diskurzusba ágyazódik, különösen a kommunikáció- és neveléstudomány területén. Ezzel szemben a Scopus 2020 utáni meredek növekedése azt jelzi, hogy a műszaki és egészségügyi tudományok felől is jelentősen nőtt az érdeklődés – elsősorban a digitális infrastruktúra, a telemedicina és az e-learning-rendszerek egyenlő hozzáférésének vizsgálata kapcsán. A két markáns trendtörés – 2000 körül és 2019–2020-ban – a fogalom intézményesülésével, illetve a Covid–19-világjárvány által kiváltott digitális átállással hozható összefüggésbe, ami jól tükrözi a tematika tudományos súlypontjainak átrendeződését. A földrajzi megoszlás alapján a kutatások centrumai továbbra is az Egyesült Államokhoz és az Egyesült Királysághoz köthetők, ami a fejlett kutatási infrastruktúrának és a korai digitális állampolgársági, illetve e-kormányzati programoknak tulajdonítható. Ugyanakkor Kína, Spanyolország és Ausztrália növekvő aktivitása a digitális megosztottság globális problémaként való újrapozicionálását mutatja. A tudományterületi eloszlás megerősíti, hogy bár a társadalomtudományi keret továbbra is domináns, a 2020 utáni időszakban a kutatások egyre interdiszciplinárisabbak, ami a digitális szolgáltatások gyors bővülését és a hozzáférési egyenlőtlenségek sokdimenziós természetét tükrözi. Ahogy az 1. ábra adatai is illusztrálják, a digitális megosztottság fogalma és a jelenség vizsgálata folyamatosan jelen volt a tudományos publikációkban – különösen a Covid–19-világjárványt követően –, amit a tudományos adatbázisokban tapasztalható fokozott érdeklődés is megerősít. A digitális megosztottság fogalom népszerűségének növekedése több kulcsfontosságú tényezőnek tulajdonítható, ilyenek a következők:

– Fokozott támaszkodás a digitális technológiára különös tekintettel a munka, az oktatás, valamint az egészségügyi ellátások területén. A világjárvány miatt sokan kényszerültek otthonról dolgozni, és az oktatás online platformokra helyeződött át. A digitális technológiára való hirtelen és széles körű támaszkodás rávilágított az internethez, az eszközökhöz és a digitális írástudáshoz való hozzáférés egyenlőtlenségeire.
– Meglévő társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek súlyosbodása. Az alacsonyabb jövedelmű háztartásokból, vidéki területekről és marginalizált közösségekből származó emberek nagyobb valószínűséggel nem jutottak hozzá nagy sebességű internethez, minőségi eszközökhöz és az ezek hatékony használatához szükséges készségekhez.
– A digitális jogok fokozott elismerése. Az internethez és a digitális eszközökhöz való hozzáférés alapvető emberi jog. A világjárvány megerősítette azt az elképzelést, hogy a digitális hozzáférés elengedhetetlen a modern társadalomban való részvételhez, az oktatástól és a munkától kezdve az egészségügyi ellátáson át a társadalmi érintkezésig.
– Digitális átalakulás felgyorsulása. A világjárvány felgyorsította számos ágazat digitális átalakulását, a kiskereskedelemtől a pénzügyekig, ami még kritikusabbá teszi a digitális integrációt. Ahogy a mindennapi élet egyre több aspektusa került online, így a hozzáféréssel

nem rendelkezők egyre inkább lemaradtak. A digitális technológiák gyors fejlődése a világjárvány idején szintén felhívta a figyelmet az egyenlő hozzáférés szükségességére.
– Globális figyelem és szakpolitikai fókusz. A digitális szakadék láthatóbbá válásával a kormányok, a nem kormányzati szervezetek és a nemzetközi szervezetek prioritásként kezdték kezelni a szakadék áthidalását. Megugrottak a politikai viták, a finanszírozási kezdeményezések, valamint a digitális hozzáférés és a digitális írástudás javítását célzó programok. A digitális szakadékkal kapcsolatos médiamegjelenések és nyilvános viták fokozódtak, ami széles körben felhívta a figyelmet a problémára.

A Covid–19-világjárvány rámutatott a digitális egyenlőtlenségek súlyosságára, valamint új, korábban kevésbé látható dimenziókat is felszínre hozott.[2] A digitális megosztottság, a digitális kirekesztettség és a digitális egyenlőtlenség különböző, de összefüggő aspektusait kell figyelembe venni a digitális hátrányok vizsgálatakor. A járvány tanulsága szerint a tartós digitális befogadáshoz nem elegendő a technológiai hozzáférés biztosítása; a társadalmi egyenlőtlenségek, intézményi struktúrák és sérülékeny csoportok célzott támogatása is elengedhetetlen. A világjárvány katalizátorként hatott, drámai módon feltárva és felerősítve a digitális szakadékot. Ez a tudatosság és a probléma tudományos vizsgálódását és a kialakult helyzet kezelésére irányuló erőfeszítések megugrását eredményezte, tekintettel arra, hogy a digitális hozzáférés egyre fontosabbá vált az élet minden területén való részvétel szempontjából.

BEVEZETÉS ÉS GLOBÁLIS PERSPEKTÍVA A 2000-ES ÉVEKBŐL

A 2000 júliusában Okinavában megtartott G8-találkozón az IKT, a digitális szakadék és a fejlődő országok helyzete volt a fő téma, amelyen a részt vevő országok államfői képviseltették magukat. A kiadott karta szerint az országokon belüli és országok közötti digitális szakadék áthidalása kritikus fontosságúvá vált, ami indokolta a téma napirendre tűzését. A karta alapvető állítása, hogy mindenkinek hozzáférést kell biztosítani az információs és kommunikációs hálózatokhoz. A résztvevők megerősítették elkötelezettségüket az e kérdés kezelésére irányuló koherens stratégia kialakítására és végrehajtására irányuló erőfeszítések mellett. Üdvözölték azt is, hogy az ipar és a civil társadalom egyre inkább felismeri a szakadék áthidalásának szükségességét. Szakértelmük és erőforrásaik mozgósítása elengedhetetlen eleme a kihívásra adott válasznak. Továbbra is hatékony partnerséget kell folytatni a kormányok és a civil társadalmak között, reagálva a technológiai és piaci fejlődés gyors ütemére.[3]

A karta hangsúlyozza a digitális megosztottság gazdasági aspektusait, a köz- és piaci szektor szerepét, az alapvető infrastrukturális és tudásbéli szakadék jelentőségét egyéni, regionális és országok közötti viszonylatban is. A terület forradalmi hatása kihat az emberek életvitelére, tanulására és munkájára, valamint a kormányzat és a civil társadalom közötti együttműködésre. Az informatika gyorsan a növekedés létfontosságú motorjává válik a világgazdaság

[2] Ji–She 2026.
[3] G8 2000.

növekedésében. A részes országok a kartában elismerték, hogy számos fejlődő ország prioritást ad ennek a kérdésnek, mindazonáltal felhívja a figyelmet a kihívás nem megfelelő kezelésére az alábbiak szerint:

> „Valójában azok a fejlődő országok, amelyek nem tudnak lépést tartani az informatikai innováció felgyorsuló ütemével, nem biztos, hogy teljes mértékben részt tudnak venni az információs társadalomban és gazdaságban. Ez különösen igaz ott, ahol az alapvető gazdasági és társadalmi infrastruktúrák, mint például az elektromosság, a távközlés és az oktatás terén meglévő hiányosságok akadályozzák az IT elterjedését."[4]

A karta hivatkozik az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának 2000-ben elfogadott miniszteri nyilatkozatára, amelyben elismerik, hogy széles körű konszenzus van abban, hogy az információs és kommunikációs technológiák (IKT) központi szerepet játszanak a kialakulóban lévő globális tudásalapú gazdaság létrehozásában, és fontos szerepet játszhatnak a növekedés felgyorsításában, a fenntartható fejlődés előmozdításában és a szegénység felszámolásában a fejlődő országokban, valamint az átmeneti gazdaságú országokban, és elősegíthetik hatékony integrációjukat a globális gazdaságba. Felhívja a figyelmet nem csupán az IKT-forradalom gazdasági és társadalmi fejlődésben betöltött szerepének előnyeire, de e mellett az országok közötti és az országokon belüli egyenlőtlenségek további növekedésének korlátaira is. A miniszteri nyilatkozat az IKT-szektorban egyedülálló lehetőségeket lát a gazdasági növekedés és az emberi fejlődés számára, és külön jelzi a szegénység csökkentésére irányuló potenciált.[5] Azonosítja az alapvető infrastrukturális fejlesztési igényeket, beleértve a legelszigeteltebb területeket is. A közlemény javaslatot, célkitűzéseket is megfogalmaz nemzeti programok kialakítására és megvalósítására. A célkitűzések három fő irányt foglalnak magukban: az IKT-infrastruktúra és -hozzáférés fejlesztését, a helyi tartalom és kapacitás építését, valamint a digitális innováció támogatását. Ennek részeként átlátható szabályozási kereteket teremtenének, előmozdítanák a közintézmények digitalizációját és az IKT elérhetőségét mindenki számára, különösen a távoli területeken. Emellett a technológiai oktatás és befektetések ösztönzésével, valamint a hagyományos és új média összekapcsolásával növelnék az ország digitális versenyképességét. A miniszteri közlemény és a karta is megfogalmazza az internetszolgáltatások árának csökkentését, mindenki számára elérhetővé tételét, továbbá szorgalmazza a számítógépek és egyéb internet-hozzáférési eszközök számának növelését célzó intézkedéseket.

Az Okinavai Karta szerint (2000) a digitális megosztottság kérdéseire választ adó stratégiának kulcsfontosságú eleme kell hogy legyen az egyetemes és megfizethető hozzáférésre való folyamatos törekvés. A megfogalmazott stratégiai pontok a következők:

- a megfizethető hírközlési szolgáltatások nyújtását elősegítő piaci feltételek előmozdítása;
- egyéb kiegészítő eszközök felfedezése, beleértve a nyilvánosan elérhető eszközökön keresztüli hozzáférést;

[4] G8 2000.

[5] United Nations Economic and Social Council 2000.

– elsőbbség adása a hálózathoz való hozzáférés javításának, különösen a kiszolgáltatott városi, vidéki és távoli területeken;
– különös figyelem fordítása a szociálisan hátrányos helyzetűek, fogyatékkal élők és idősek szükségleteire és korlátaira, és aktív intézkedések a hozzáférésük és használatuk megkönnyítése érdekében;
– a felhasználóbarát, akadálymentes technológiák továbbfejlesztésének ösztönzése, beleértve az internethez való mobil hozzáférést, valamint az ingyenes és nyilvánosan elérhető tartalmak szellemi tulajdonjogok tiszteletben tartása melletti fokozottabb kihasználását.

A Digitális Esélyek Munkacsoport, amelyet a G8-ak államfői hoztak létre 2000 júliusában az okinavai csúcstalálkozón, munkacsoportot állított fel a kormányzat, a magánszektor, a nonprofit szervezetek és a nemzetközi szervezetek részéről, amelyek mind a fejlett, mind a fejlődő országokat képviselik, hogy együttműködve meghatározzák azokat a lehetőségeket, amelyekkel a digitális forradalom a világ összes emberének, különösen a legszegényebb és a leginkább marginalizált csoportoknak kedvezhet. A munkacsoport eredményeként létrejött 2001-es genovai jelentés háttérszövege[6] nem tartalmaz olyan kifejezett ugrásszerű vitát, mint az Okinavai Karta. Ehelyett egy többdimenziós képet festenek a fejlesztést szolgáló IKT-partnerségekről. A genovai jelentés címe – *Digitális lehetőségek mindenkinek* – jelzi az uralkodó retorikát, és összekapcsolja a szegények megsegítése témával. Az IKT-fejlesztést digitális forradalomnak nevezik, és folyamatosan hangsúlyozzák a benne rejlő lehetőségeket a szegénység csökkentésére, a társadalmi befogadás fokozására és a mindenki számára jobb élet megteremtésére. A jelentés szerint a digitális szakadék azzal fenyeget, hogy tovább súlyosbítja az országok és közösségek között meglévő társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeket, így a tétlenség potenciális költségei nagyobbak, mint valaha. Ezzel összefüggésben prioritásként jelenik meg a kommunikációs infrastruktúrák fejlesztése, az egyének és az országuk minden földrajzi területe számára az egyetemes és megfizethető hozzáférés biztosítása. A hozzáférés tekintetében meg is nevezi azokat az intézményeket, amelyek által a hozzáférés mindenki számára garantálhatóvá válik, így a fejlődő országokban támogatni kell a nyilvános és közösségi IKT-hozzáférési pontok létrehozását mint kulcsfontosságú eszközt az időben történő, széles körű, megfizethető és fenntartható IKT-hozzáférés elősegítésére; e célra olyan létesítmények, mint a postahivatalok, általános iskolák, internetkávézók vagy közösségi multimédiás központok használhatók; hangsúlyt kell fektetni mind a hozzáférés biztosítására, mind az oktatásra.[7] A fent hivatkozott események és azokról készült állásfoglalások alapján megállapítható, hogy már a 2000-es években erős figyelem irányult a digitális megosztottság kérdésére, amely nem csupán gazdasági aspektusok hangsúlyozásáról, az eszközök elérhetőségéről és hozzáférhetőségéről szólt, hanem a digitális megosztottság szegénységgel és annak mérséklésével összefüggő, több esetben országok közötti, országokon belüli területi kihívásokról.

[6] G8 2001.
[7] G8 2001.

Azért is van ennek jelentősége, mert kezdetben a digitális szakadék kifejezés használata leegyszerűsítő meghatározást kapott, és a hozzáférést kizárólag technikai hozzáférésként definiálták. Később a digitális szakadék meghatározásai a hozzáférés összetettebb mértékeit kezdték felölelni – nemcsak a technikai infrastruktúrához való hozzáférést, hanem a társadalmi infrastruktúrához való hozzáférést is.[8] A digitális megosztottság problémájának G8, ENSZ és más nemzetközi szervezetek általi felismerése kiemelkedő jelentőségű, mivel rámutat arra, hogy az információs és kommunikációs technológiák kulcsfontosságúak a szegénység csökkentésében és a fenntartható fejlődés előmozdításában. Ez a felismerés globális figyelmet és forrásokat irányít a digitális egyenlőtlenségek felszámolására, elősegítve a hátrányos helyzetű közösségek számára az oktatáshoz, egészségügyhöz és gazdasági lehetőségekhez való hozzáférést. A nemzetközi együttműködés hangsúlyozása biztosítja, hogy a digitális átalakulás előnyeit széles körben és igazságosan osszák el, erősítve ezzel a globális társadalmi-gazdasági stabilitást. Azok az országok, amelyek sikeresen kiaknázzák az IKT-ban rejlő lehetőségeket, átugorhatják az infrastrukturális fejlesztés hagyományos akadályait, és hatékonyabban teljesíthetik létfontosságú fejlesztési céljaikat – a szegénység csökkentését, az egészségügy, a higiénia és az oktatás fejlesztését –, miközben profitálhatnak a gyors növekedésből. Az Okinavai Karta[9] (2000) szerint azok a fejlődő országok, amelyek nem képesek lépést tartani az IKT-innováció gyorsuló ütemével, könnyen kiszorulhatnak az információs társadalomból és a gazdaságból. A digitális szakadék többé-kevésbé világosan körülhatárolja a különbözőséget azok között az emberek között, akiknek magas szintű hozzáférése van bizonyos új információs és kommunikációs technológiákhoz, és azok között, akiknek kevés, vagy egyáltalán nincs hozzáférésük ezekhez. Ahogy az új technológiák egyre inkább elterjednek, az ezekhez való hozzáféréssel nem rendelkezők egyre hátrányosabb helyzetbe kerülnek, mivel az információkat és szolgáltatásokat egyre inkább vagy kizárólag az új technológiákon keresztül nyújtják.[10]

HOZZÁFÉRÉS, MEGOSZTOTTSÁG

Az OECD *Understanding the Digital Divide* kiadványában (2001)[11] a digitális szakadék kifejezés a különböző társadalmi-gazdasági szinteken élő egyének, háztartások, vállalkozások és földrajzi területek közötti szakadékra utal, mind az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés lehetőségei, mind az internetnek a legkülönbözőbb tevékenységekhez való használata tekintetében. A digitális szakadék az országok közötti és az országokon belüli különbségeket tükrözi. Az NTIA 1999-es jelentésében megfogalmazottak jellemzően a digitális megosztottság gazdasági szempontjait hangsúlyozzák, így felhívják a figyelmet arra, hogy az ezredforduló környékén kialakulóban lévő digitális gazdaság a nemzet gazdasági jólétének egyik fő hajtóerejévé válik, és biztosítani kell, hogy minden amerikai rendelkezzen az abban

[8] Rooksby–Weckert–Lucas 2002.
[9] Idézi Ekdahl–Trojer 2002.
[10] Rooksby–Weckert–Lucas 2002.
[11] OECD 2001.

való részvételhez elengedhetetlen információs eszközökkel és készségekkel. Az ilyen eszközökhöz való hozzáférés fontos lépés annak biztosításához, hogy a gazdaság tartósan növekedjen, és a jövőben senki se maradjon le.[12] A digitális megosztottság pusztán gazdasági szempontú hangsúlyozása merőben eltér attól, amit a Covid–19 után az egyes nemzetközi szervezetek, köztük az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa megfogalmazott a jelenséggel kapcsolatban. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa és más ENSZ-szervezetek többször hangsúlyozták, hogy az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés alapvető emberi jogként kezelendő. Az ENSZ szerint az internetes hozzáférés különösen fontos a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint az információhoz való jognak az érvényesüléséhez. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikke alapján az ENSZ elismeri az internet használatát, mint a jogok online térben történő érvényesítésének kulcsát, és felhívta a tagállamokat arra, hogy tegyenek intézkedéseket a digitális szakadék áthidalására és az internet-hozzáférés biztosítására mindenki számára.[13]

Fontos megjegyezni, hogy nem mindenki gondolta úgy a 2000-es évek elején, hogy létezik olyan digitálisszakadék-probléma, amely kormányzati beavatkozást indokolna. Sonia Arrison[14] azzal érvel, hogy a bizonyítékok az internethasználat drámai növekedését mutatják, és azt sugallja, hogy ha a dolgok ilyen ütemben folytatódnak, nem sokáig fog tartani, amíg gyakorlatilag mindenki, aki akar, csatlakozni tud, és hogy még az alacsonyabb jövedelműeknek is lehetőségük lesz erre, ha ezt prioritásként kezelik. A digitális szakadék tehát nem válság, és biztosan nem a 21. század polgárjogi kérdése. A valódi gondok az oktatás leromlott állapota, és az adópolitikák, amelyek leginkább az alacsony jövedelmű családokat sújtják.[15] Brady (2000) szerint is a digitális szakadék problémája részben tévhit, mivel a számítógépek és az internet-hozzáférés egyre elérhetőbbé válnak, és még az alacsonyabb jövedelmű családok is megtalálhatják a módját a csatlakozásnak, ha azt fontosnak tartják.[16] Emellett hangsúlyozza, hogy a valódi kihívás nem csupán a hozzáférés, hanem az eszközök használatának képessége és az oktatás fejlesztése.

Bolt és Crawford (2000) szerint a digitális szakadék nem merül ki a technológiához való hozzáférés kérdésében, hanem mélyebb társadalmi tényezők – mint az oktatás minősége, a nemi és faji különbségek, valamint a foglalkoztatási lehetőségek – határozzák meg.[17] Kiemelik, hogy a pedagógusok digitális kompetenciája és a tanárképzés színvonala döntő szerepet játszik a szakadék csökkentésében. Van Dijk és Hacker (2003) négyféle hozzáférési akadályt és az általuk korlátozott hozzáférés típusát különböztetik meg:

- az elemi digitális tapasztalat hiánya, amit az érdeklődés hiánya, a számítógépes szorongás és az új technológia vonzerejének hiánya okoz (mentális hozzáférés);
- számítógépek és hálózati csatlakozók hiánya (anyagi hozzáférés);
- a digitális készségek hiánya, amit a nem megfelelő felhasználóbarátság és a nem megfelelő oktatás vagy társadalmi támogatás okoz (készségekhez való hozzáférés);
- a jelentős használati lehetőségek hiánya (használati hozzáférés).

[12] National Telecommunications and Information Administration 1999.
[13] United Nations Human Rights Council 2021.
[14] CNET 2002.
[15] CNET 2002
[16] Brady 2000.
[17] Bolt–Crawford 2000.

A közvéleményt és a közpolitikát erősen foglalkoztatja a hozzáférés második típusa, az anyagi hozzáférés. Sokan úgy gondolják, hogy a digitális technológia vagy a számítógéppel közvetített kommunikáció terén jelentkező információs egyenlőtlenség problémája megoldódik abban a pillanatban, amikor mindenki képes beszerezni egy személyi számítógépet és internetkapcsolatot. Az első típusú hozzáférési problémát – a mentális gátakat – figyelmen kívül hagyják, vagy ideiglenes jelenségként kezelik, amely csupán az idősebbekre, egyes háztartásbeli nőkre, analfabétákra és munkanélküliekre vonatkozik. A nem megfelelő digitális készségek problémáját csupán az eszközök működtetésére, valamint a hardver és szoftver kezelésére szűkítik le. Ezt is gyakran ideiglenes nehézségnek tekintik, amelyet röviddel a számítógép és a hálózati kapcsolat megvásárlása után meg lehet oldani. A számítógépek és hálózati kapcsolatok eltérő használatát szintén figyelmen kívül hagyják, pedig fontos jelenség. Mivel ezt az eltérő használatot a polgárok és fogyasztók szabad választásának tekintik egy differenciált, posztmodern társadalomban, nem tartják lényegesnek sem a szociálpolitika, sem az oktatáspolitika szempontjából. Ennek következtében erős anyagi vagy hardverorientált megközelítés uralja a digitális technológiához való hozzáférés kérdését. Ez a megközelítés jelenik meg leginkább abban, ahogyan manapság a digitális szakadék problémáját értelmezik.[18] Steyaert szerint a digitális szakadékkal kapcsolatos kezdeti megfigyelés az volt, hogy nincs egyetlen szakadék, hanem többféle szakadék van – számos törésvonal figyelhető meg az internet-hozzáférés statisztikáiban.[19] Emellett nem is két élesen elkülönülő csoport létezik, hanem egy folyamatos skála, amely a teljes hozzáférés hiányától a közösségi technológiai központokon és a betárcsázós hozzáférésen át egészen az otthoni szélessávú kapcsolatig terjed. Az egyes társadalmi-gazdasági csoportok vagy egyének helyzete ezen a skálán folyamatosan változik. A digitális szakadék nem is kizárólag digitális jelenség, hanem a hagyományos társadalmi és gazdasági rétegződés egy újabb vetülete.[20] Az internet-hozzáférés hiánya jól korrelál a rossz egészségügyi ellátással, a gyenge munkaerőpiaci lehetőségekkel és más társadalmi problémákkal. Harmadszor a digitális szakadék – amely immár sem nem szakadék, sem nem digitális – nem az internet-hozzáférésről szól, hanem az információhoz való hozzáférhetőségről, az információ relevanciájáról és az információs műveltségről.[21]

A digitális szakadék nemcsak technológiai probléma, hanem mély társadalmi és strukturális egyenlőtlenségek tükre is. A hozzáférés különböző dimenzióinak elemzése alapján látható, hogy a hozzáférés önmagában nem elegendő – annak minősége, tudatossága és társadalmi beágyazottsága is kulcsfontosságú. A digitális befogadás tartós előmozdításához nem elegendő pusztán az eszközök biztosítása; célzott, kontextusérzékeny programokra van szükség, amelyek a társadalmi és kulturális tényezőkre is fókuszálnak, biztosítva a sérülékeny csoportok számára a valódi digitális részvételt.[22]

[18] Van Dijk – Hacker 2003.
[19] Steyaert 2002.
[20] Székely 2017; Tőkés 2021.
[21] Steyaert 2002.
[22] Raihan et al. 2025.

A DIGITÁLIS MEGOSZTOTTSÁG – ESZKÖZÖK, AKKOR ÉS MOST

A digitális megosztottság szempontjából kulcsfontosságú maga az eszköz, amelyen keresztül elérhetővé válnak a világháló, illetve az internet által nyújtott lehetőségek – legyen szó bankolásról, oktatási platformok használatáról, közügyek intézéséről, munkahelyi vagy magánjellegű kapcsolatok fenntartásáról, új kapcsolatok kialakításáról, vagy általános információkeresésről. Az IKT-eszközök jelentősége számos területen megmutatkozik, hiszen alapvetően átalakítják és hatékonyabbá teszik a mindennapi életet, a munkát és a tanulást. Ma már természetesnek vesszük, hogy online konferenciák résztvevői vagyunk nap mint nap, akár több tucat emberrel egy időben. Mobil eszközeink segítségével problémamentesen eljuthatunk egyik helyről a másikra, és egyszerű mobiltelefonnal olyan felvételeket készíthetünk, amelyekhez korábban speciális felszerelésre volt szükség a nagy távolság vagy a gyenge fényviszonyok miatt. Emellett percről percre nyomon követhetjük pulzusunkat, stresszszintünket vagy alvásminőségünket is. A mai IKT-eszközök jelentősen fejlettebbek, mint a 2000-es évek elején elérhető technológia. Ennek egyik fő oka a hardveres fejlődés. A modern mobil eszközök processzorai lényegesen gyorsabbak, mint a korabeli személyi számítógépeké, és lehetővé teszik összetett alkalmazások és grafikus feladatok futtatását. A mai eszközök gyakran több száz gigabájt belső tárhellyel rendelkeznek, míg a korai modellek csupán néhány megabájt vagy gigabájt kapacitást kínáltak. Emellett az új akkumulátortechnológiák hosszabb üzemidőt biztosítanak a magas teljesítmény fenntartása mellett. Nagy fejlődésen ment keresztül általánosságban az internet és a hálózati kapcsolatok. Ma az 5G hálózat lehetővé teszi az azonnali adatátvitelt, streaminget és valós idejű kommunikációt. A 2000-es években a mobilinternet lassú és limitált volt. A modern mobil eszközök könnyedén csatlakoznak vezeték nélküli hálózatokhoz, és képesek internetmegosztásra is. Nemcsak megjelent, hanem jelentősen meg is változott a multimédiás eszközök fogalma, fejlődtek az eszközök multimédiás képességei is. A mostani mobil eszközök akár többlencsés rendszerekkel, 4K/8K videófelvételi képességekkel és optikai zoommal rendelkeznek. A 2000-es évek mobiltelefonjai csak alacsony felbontású képeket készítettek, ha egyáltalán volt bennük kamera. A streamingszolgáltatások – mint a Netflix, az HBO és a Spotify –, valamint a nagy felbontású kijelzők új szintre emelték a szórakozást. A korabeli eszközök főleg MP3-lejátszók voltak, vagy csak alapvető videólejátszást támogattak.

Az eszközök felhasználó általi vezérlésében is alapvető változások álltak be: az olyan eszközök, mint a Siri, a Google Asszisztens vagy az Alexa, képesek hangutasításokat végrehajtani, információt keresni, naptárakat kezelni vagy éppen további eszközöket irányítani. A modern mobil eszközök arcfelismeréssel oldják fel a képernyőt, AI-algoritmusokkal javítják a fényképeket, és személyre szabott ajánlásokat kínálnak. Fejlődött, és hétköznapi eszközökön mindennapossá vált a biometrikus azonosítás. Az érintőképernyő ma már alapvető funkció, és akár többujjas gesztusokat is támogat, míg a 2000-es évek eszközeinél még a gombok domináltak. Arcfelismerés, ujjlenyomat-olvasó és akár szívritmus-érzékelők gondoskodnak a biztonságról és a személyre szabott élményről. Giroszkóp, gyorsulásmérő, barométer, GPS és LiDAR-szenzorok számos új alkalmazási lehetőséget nyitnak meg az egészségügyi monitorozás és a precíz helymeghatározás területén.

A csuklónkon hordott okosórák és egészségfigyelő eszközök képesek mérni a pulzust, az alvási mintákat, a vér oxigénszintjét, sőt egyes típusok akár EKG-t is készíthetnek. Ehhez kapcsolódnak digitális egészségügyi alkalmazások, amelyek révén az új eszközök összekapcsolhatók az egészségügyi hálózatokkal és segítenek a betegségek korai felismerésében. A modern mobil eszközök összekapcsolhatók otthoni eszközeinkkel is, a világítással, termosztátokkal, biztonsági kamerákkal vagy akár háztartási gépekkel.

Robbanásszerűen növekedett az applikációknak a száma és felhasználási területe, legyen szó produktivitásról, szórakozásról vagy oktatásról. A 2000-es években az alkalmazások száma és funkcionalitása korlátozott volt. A BankMyCell (2025) adatai szerint 2024-ben 8,9 millió mobilapplikáció volt letölthető alkalmazás-áruházakból.[23]

Változtak továbbá az eszközök méretei és azok tudása. Ezenfelül változtak a modern gyártási folyamatok, és egyre nagyobb figyelmet fordítanak a gyártók az újrahasznosításra és az energiahatékonyságra.

A mai mobil IKT-eszközök olyan komplex és integrált megoldásokat kínálnak, amelyek a 2000-es évek technológiájával elképzelhetetlenek voltak. Ezek nemcsak kommunikációs eszközök, hanem multifunkcionális platformok is, amelyek életünk szinte minden területét képesek támogatni és átalakítani.

A multimédiás képességek ugrása nemcsak a kijelzők és kamerák evolúciójának eredménye, hanem egy összetett, ökoszisztéma szintű változásé is. Az OECD *Digital Economy Outlook* (2024) szerint[24] a fejlődés a következő tényezők együttállásából származik: hálózati infrastruktúra (3G, 4G, 5G, a jövőbeli „beyond 5G"/6G, valamint *edge computing*), *on-device AI* és számítógépes látás (SoC-ba épített NPU-k, zajszűrés, valós idejű adatfeldolgozás), valamint a platform-ökoszisztémák (iOS/Android alkalmazásgazdaság, streaming és CDN-ek). A VR, AR, XR és haptikus alkalmazások, valamint az IoT-eszközök és teljesen automatizált járművek egyre nagyobb adatforgalmat generálnak, ami magas sávszélességet és alacsony késleltetést igényel a hálózatoktól. A vezeték nélküli és műholdas hálózatok integrációja kulcsfontosságú a „mindenütt elérhető", magas minőségű kapcsolódás biztosításához. Ezek az összetevők lehetővé teszik a valós idejű multimédiás tartalmakat és a mobilra optimalizált tartalomfogyasztást, miközben új kihívásokat hoznak az adatvédelem, a biztonság és a digitális megosztottság terén.[25] A digitális technológiák terjedése és a felhasználói készségek nem egyenletes eloszlása pedig kritikus a társadalmi egyenlőség és az inkluzív hozzáférés szempontjából.[26] A fentieken túl további lényeges változás is megfigyelhető az IKT-eszközökkel kapcsolatban. Az IKT-eszközök élettartama a 2000-es évek elejétől napjainkig jelentősen megváltozott a technológiai fejlődés, a fogyasztói magatartás változásai és a gyártás fejlődése miatt. Az alábbiakban olyan eszközöket vizsgáltam, amelyeket a 2000-es években és ma is használunk általános céllal, otthoni és irodai környezetben.

[23] Turner 2025.
[24] OECD 2024.
[25] OECD 2022.
[26] OECD 2024.

A DIGITÁLIS MEGOSZTOTTSÁG – ESZKÖZÖK ÉLETTARTAMA

Az IKT-eszközök élettartama a 2000-es évek elejétől napjainkig jelentősen megváltozott a technológiai fejlődés, a fogyasztói magatartás változása és a gyártás fejlődése miatt. Az alábbiakban néhány összehasonlítást ismertetek az általánosan használt IKT-eszközökkel kapcsolatban, mint asztali számítógép, laptop, mobiltelefon, tablet, nyomtató, televízió, wifi router és modem. Azért ezeket az eszközöket vizsgálom, mert a vizsgált társadalmi innovációk is többségében ezeket az eszközöket használják, és nem csupán tanulói, hanem társadalmi innovációt megvalósító szakemberek is.

A 2000-es évek elején az asztali számítógépek elterjedtsége Európában fokozatosan nőtt, de nagy regionális különbségek mutatkoztak. Az Eurostat adatai szerint az Európai Unió háztartásainak számítógépes ellátottsága 2002-ben 38%-os volt, és ez az arány a nyugati országokban magasabb, a kelet-európai államokban pedig alacsonyabb volt. A fejlettebb országokban, köztük a skandináv államokban a penetráció 60% körül mozgott, míg más tagállamokban sokkal alacsonyabb szinten állt, részben a magas költségek és az infrastruktúra fejletlensége miatt. A számítógéphez való hozzáférés alapvetően korlátozta az internet terjedését is, amely szoros kapcsolatban állt a PC-k elérhetőségével és használatával. A 2000-es években vásárolt asztali számítógépek élettartama általában 5–7 év volt.[27] Az asztali komponensek modulárisak voltak, megkönnyítve a javítást vagy a frissítést, ami meghosszabbította élettartamukat. A jelenlegi asztali számítógépeknek az élettartama átlagosan 3–5 évre csökkent a gyorsabb hardverelavulás, a gyakoribb szoftverfrissítések és a laptopok felé való elmozdulás miatt.

A 2000-es években a laptopok terjedése Európában fokozatos volt, de jelentős növekedést mutatott. Az évtized elején ezek még kevésbé voltak elterjedtek, mivel drágábbak és kevésbé hordozhatók voltak a technológia korlátai miatt. A helyzet azonban változott, ahogy az eszközök olcsóbbá, könnyebbé és hatékonyabbá váltak. Az Eurostat adatai alapján folyamatosan csökken az asztali számítógépekkel rendelkező háztartások száma, míg a mobil eszközök, köztük a laptopok használata egyre elterjedtebb. Húsz évvel ezelőtt egy laptop általában körülbelül 5–7 évig volt használható.[28] Az akkumulátor élettartama az évek során gyorsabban romlott, és a hardver teljesítménye is elavult a technológiai fejlődés miatt. A mai laptopok várható élettartama körülbelül 3–5 év.

1999-ben mutatták be az egyik első, internetkapcsolatra képes mobiltelefont, a Nokia 7110-et. Az internetes böngészés azonban akkor még korlátozott volt. A 2000-es évek mobiltelefonjainak élettartama 4–5 év volt, mivel kevesebb olyan alkatrészt tartalmaztak, amelyek meghibásodhattak, illetve nem voltak jelentős szoftverfüggők.[29] Napjainkban az okostelefonok általában körülbelül 3 évig bírják a mobiltechnológia gyors innovációja, a jobb kamerák iránti igény és a kiterjedt használat miatt csökkenő akkumulátor-élettartam következtében. A szoftverfrissítések is gyakran leállnak néhány év után, különösen a régebbi modellek esetében.

[27] Pankotay et al. 2020.
[28] Pankotay et al. 2020.
[29] Polák–Drápalová 2012.

A táblagépek/tabletek fejlesztése hosszú múltra tekint vissza, de jelentős elterjedésük a 21. század elején kezdődött, különösen az Apple iPad 2010-es megjelenése után. Ezt megelőzően a Microsoft 2002-ben mutatta be a tábla-PC-ket, amelyeken a Windows XP egy speciális verziója futott. Ezek az eszközök azonban elsősorban szakembereket és vállalkozásokat céloztak meg, és elterjedésüket a hardveres és használhatósági kihívások korlátozták. A táblagépek kezdetben kevésbé voltak elterjedtek, és a korai modellek, például a *personal digital assistantek* általában körülbelül 4–5 évig voltak használatban. Ezeket elsősorban alapvető feladatokra használták, és kevésbé intenzíven, mint a mai eszközöket. A modern tabletek várható élettartama megközelítőleg 7 év. Az akkumulátor- és szoftverproblémák miatt cserére szorulnak, mivel az újabb modellek jobb funkcionalitást kínálnak.

Míg a 2000-es években a nyomtatókat elsősorban nyomtatásra és faxolásra használták, manapság sokoldalú, hálózatba kötött digitális eszközökké váltak. Az új technológiák, mint a mobilintegráció és a felhőszolgáltatások, forradalmasították az irodai munkafolyamatokat, és a modern nyomtatók már sokkal inkább multifunkcionális dokumentumkezelő rendszerek. A nyomtatók élettartama korábban körülbelül 5–7 év volt, egyszerű technológiával és alacsonyabb technológiai elavulási aránnyal.[30] A jelenleg használatban lévő nyomtatók általában 3–5 évig bírják, de sok felhasználó hamarabb cseréli őket az alacsonyabb költségek és a javítások egyre bonyolultabbá válása miatt. Emellett az operációs rendszer frissítésekor szoftverkompatibilitási problémák is felmerülnek.

A televíziók is az elmúlt negyed évszázad alatt jelentős átalakuláson mentek keresztül. Az analóg, alapvetően műsorok vételére tervezett készülékek digitális, interaktív multimédiás központokká váltak. Az új technológiák nemcsak a kép- és hangminőséget emelték új szintre, hanem megváltoztatták a televíziózás élményét is, a lineáris műsoroktól a streaming alapú, igény szerinti tartalomfogyasztás felé tolódva. A katódsugárcsöves TV-k és a korai LCD-modellek 11–13 évig vagy tovább is működtek, kevés hardver- vagy szoftverfüggőséggel.[31] A modern okostévék várható élettartama 4–10 év. A kijelzőtechnológia (4K, OLED) gyors fejlődése és az elavult szoftverfelületek miatt azonban a felhasználók gyakran hamarabb frissítenek.

A wifi routerek és modemek olyan eszközök, amelyek az internetkapcsolat biztosításáért felelősek otthoni vagy irodai hálózatokban. Az elmúlt 20 évben a modemek az analóg (például telefonvonalas) technológiáról gyorsabb digitális rendszerekre (például optikai szál, DOCSIS szabványú kábeles modemek) váltottak, miközben kompaktabbak és megbízhatóbbak lettek. A routerek jelentősen fejlődtek: a korai, egyszerű eszközök helyett ma már nagy sebességű wifi szabványokat (WiFi 6, WiFi 7), hálózati biztonságot (WPA3) és intelligens funkciókat (például vendéghálózatok, szülői felügyelet) kínálnak. Megjelentek a kombinált modem-routerek és a Mesh rendszerek, amelyek nagyobb területeket fednek le, és stabilabb kapcsolatot biztosítanak. Emellett a modern eszközök már mobilapplikációkon keresztül is kezelhetők, egyszerűsítve a hálózat beállítását és felügyeletét. A routerek és modemek átlagos élettartama korábban 5–8 év volt az egyszerűbb funkcionalitás és a lassabb technológiaváltás miatt. A modernebb eszközök általában 3–5 évig bírják az internet sebességének, a javuló

[30] Pankotay et al. 2020.
[31] Cooper 2004.

biztonsági szabványoknak és az új vezeték nélküli technológiáknak (WiFi 6) köszönhetően, amelyek frissítésre késztetik a felhasználókat.

A 2000-es évek játékkonzolai, mint a PlayStation, Xbox és Nintendo GameCube, főként a 480 p felbontású SD grafikai minőségre építettek, és lemezes játékokat használtak. Manapság a konzolok, mint a PlayStation 5, Xbox Series X és Nintendo Switch, 4K felbontást, SSD-ket és gyors betöltést kínálnak, valamint integrált online szolgáltatásokat és streaming lehetőségeket is támogatnak. A mai konzolok emellett a felhőalapú játékokat, virtuális valóságot és szélesebb multimédiás funkcionalitást is magukban foglalnak. Az olyan konzolok, mint a PlayStation 3 és az Xbox 360, körülbelül 9–11 évig működtek a kevésbé gyakori konzolgenerációs frissítések miatt.[32] Az újabb konzolok esetében az élettartam közelebb van az 5–8 évhez. Míg a hardver tartós marad, az új konzolgenerációk ciklusa, valamint a grafikus szabványok és a kompatibilitás változásai frissítésre ösztönzik a felhasználókat. Az eszközök élettartamának változásait az 1. táblázat összesíti.

1. táblázat: Digitális eszközök élettartama, 2000–2020

Eszköz típusa	Élettartam – 2000-es évek	Élettartam – 2020-as évek
Asztali számítógép	5–7 év	3–5 év
Laptop	5–7 év	3–5 év
Mobiltelefon	4–5 év	~ 3 év
Tablet	4–5 év	~ 7 év
Nyomtató	5–7 év	3–5 év
TV	11–13 év	4–10 év
Wifi router	5–8 év	3–5 év
Játékkonzol	9–11 év	5–8 év

Forrás: a szerző szerkesztése a 2000-es évek adatai: Pankotay et al. 2020; Cooper 2004; Polák–Drápalová 2012; Abe 2024 és a 2020-as évek adatai alapján: Quantum 2021; Downer 2022

A mai IKT-eszközök élettartamát befolyásoló kulcstényezők:

- gyorsabb elavulás: a gyors technológiai fejlesztések gyorsabb hardver- és szoftverelavuláshoz vezetnek;
- az akkumulátor élettartama: a lítium-ion akkumulátorral rendelkező eszközök élettartama gyakran rövidebb, mivel az akkumulátor teljesítménye idővel romlik;
- javíthatóság: a modern eszközöket gyakran nehezebb javítani vagy frissíteni, mivel az integrált alkatrészekkel gyakoribb a csere;
- fogyasztói magatartás: sok fogyasztó mostanában gyakrabban frissít, hogy naprakész legyen a legújabb technológiával és funkciókkal.

[32] Abe 2024.

Bár egyes eszközök tartóssága változatlan maradt, a gyors technológiai változások az elmúlt években számos IKT-eszköz gyakorlati élettartamát lerövidítették. Az IKT-eszközök élettartamának rövidülése hozzájárul a digitális megosztottság mélyítéséhez, különösen a szegényebb családok esetében. A rövidebb élettartamú eszközök miatt egyre gyakoribbá válik az eszközök cseréjének szükségessége. Az újabb, gyorsabb hardverek és szoftverek iránti igény pedig költséges: egy új laptop vagy okostelefon megvásárlása gyakran jelentős anyagi áldozatot követel. A gyorsan fejlődő technológia miatt a régebbi eszközök hamar elavulttá válhatnak, így nem képesek futtatni az újabb szoftvereket és alkalmazásokat, ami megakadályozza a hátrányos helyzetű családokat abban, hogy lépést tartsanak a digitális világgal.

SZOLGÁLTATÁSOKHOZ ÉS INFORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS

Az oktatáshoz, munkához és online szolgáltatásokhoz való hozzáférésnek egyre inkább alapfeltétele egy megbízható, korszerű eszköz. A rászoruló családok számára azonban az új, megfelelően működő eszközök elérhetetlensége miatt ezek a lehetőségek beszűkülhetnek, így nem férnek hozzá azokhoz a digitális tanulási és munkalehetőségekhez, amelyekkel a jobb helyzetben lévő társaik rendelkeznek. Az elavult eszközök nem feltétlenül kompatibilisek az új és korszerű online oktatási platformokkal, alkalmazásokkal és tanulási segédanyagokkal. Az újabb szoftververziók gyakran csak újabb eszközökön működnek megfelelően, és régebbi operációs rendszerekre nincs már támogatás. Ez az elavult eszközzel rendelkező családoknak azt jelentheti, hogy alapvető online szolgáltatásokhoz is nehezebben tudnak hozzáférni (például egészségügyi portálok, állami ügyintézés, banki szolgáltatások). A digitális írástudás fejlesztése és a szükséges információk megszerzése is nehezebb, ha a családnak nincs megfelelő eszköze vagy stabil internetkapcsolata, vagy a családokat segítő szolgáltató rendszer ezt a hiányosságot nem tudja pótolni, kompenzálni. Az IKT-eszközök gyorsuló elavulása jelentős terheket ró a családokra, fokozva a digitális megosztottságot.

A DIGITÁLIS MEGOSZTOTTSÁG – AZ ESZKÖZÖK ÁRA

Az IKT-eszközök ára és elérhetősége jelentősen változott a 2000-es évektől napjainkig, és ennek hatása van a digitális megosztottságra, különösen az alacsonyabb jövedelműek számára. Az IKT-eszközök árai és elérhetősége az elmúlt két évtizedben változott Magyarországon és nemzetközileg egyaránt. Az árazás és a használat elterjedése nagyban függött a technológiai fejlődéstől, az inflációtól, a gyártási költségektől, valamint az ellátási láncok működésétől. Az IKT-cikkek árai Európában 2000 és 2023 között általában a legfontosabb technológiai és gazdasági trendeket követték, a termékkategóriák között eltérő hatásokkal. A laptopok és asztali számítógépek árai jelentősen csökkentek a technológia fejlődésének és a tömegtermelésnek köszönhetően. A 2000-es évek elején a laptopok ára átlagosan 1500–2000 euró volt, míg az asztali számítógépek valamivel olcsóbbak voltak. A 2010-es évekre a középkategóriás laptopok ára 500–800 euróra csökkent, és ez a tendencia nagyrészt stabilizálódott. A prémium

és a játékra szánt laptopok továbbra is kivételt képeznek, a magasabb árakat a fejlett funkciók felfelé hajtják. Mobiltelefonok és táblagépek esetében változatos tendenciák figyelhetők meg. A 2000-es évek elején az okostelefonok nem voltak elterjedtek, és a mobiltelefonok viszonylag olcsók voltak. A 2010-es évekre az okostelefonok nélkülözhetetlenné váltak, az átlagárak pedig a technológia fejlődésével emelkedtek. A középkategóriás okostelefonok átlagosan 300–600 euróba kerülnek, míg a zászlóshajó modellek ára gyakran meghaladja az 1000 eurót. A táblagépek is hasonló pályát futottak be, és 400 euró körül stabilizálódtak a mainstream modellek esetében. Az olyan játékkonzolok, mint a PlayStation és az Xbox, stabil árképzést mutattak. Az új modellek jellemzően 400–500 euró körül indulnak, és az újabb generációk megjelenésével az árak csökkennek. Az összköltség az inflációval kiigazítva változatlan marad. A nyomtatók árai általában csökkentek, az alapmodellek már 100 euró alatt kaphatók. A fogyóeszközök (tinta és toner) költsége azonban továbbra is magas, ami ellensúlyozza ezeket a megtakarításokat. Az LCD- és később az OLED-televíziók jelentős árcsökkenésen mentek keresztül. A 2000-es évek elején egy 40 hüvelykes tévé több mint 1500 euróba kerülhetett, de a hasonló vagy jobb modellek ma már átlagosan 400–600 euróba kerülnek. Az olyan innovációk, mint a 4K és 8K technológia, a prémium modellek árát magasabb szinten tartották. A wifi routerek és modemek megfizethetőbbé váltak, az alapmodellek ma már 50–100 euróért kaphatók, szemben a 2000-es évek eleji magasabb költségekkel. A technológiai fejlesztések (például WiFi 6) magasabb árú prémium opciókat vezetnek be. Miközben számos elektronikai termék ára a technológiai fejlődésnek és a méretgazdaságosságnak köszönhetően csökkent, az infláció és a prémium innovációk fenntartották vagy növelték a költségeket bizonyos szegmensekben. Ez tükrözi a fogyasztói kereslet és a gyártási gyakorlat szélesebb körű változásait Európa-szerte.

Az IKT-eszközök árának csökkenése jelentősen mérsékelte a digitális megosztottságot, mivel egyre többen engedhetik meg maguknak ezeket az eszközöket. Ez hozzájárult ahhoz, hogy a gyermekek is nagyobb eséllyel férjenek hozzá az oktatást támogató technológiákhoz és információforrásokhoz. Az alacsonyabb árak mellett azonban a hozzáférés még mindig kihívás lehet azok számára, akik más, kapcsolódó költségeket, köztük internet-előfizetést vagy karbantartást nem tudnak fedezni. Az oktatási és szociális programok kulcsszerepet játszanak abban, hogy ezek az eszközök valóban elérhetővé váljanak minden gyermek számára. Így az árak csökkenése önmagában nem oldja meg teljesen a digitális szakadék problémáját, de jelentős előrelépést hozott.

A GENERATÍV MESTERSÉGES INTELLIGENCIA HATÁSA A DIGITÁLIS MEGOSZTOTTSÁGRA

A digitális technológiák gyors fejlődése nem csupán az eszközök fizikai hozzáférhetőségét, hanem a tudás létrehozásának és fogyasztásának módját is alapvetően megváltoztatja. A generatív mesterséges intelligencia (GenAI) térnyerése új dimenziót ad a digitális megosztottság vizsgálatának, mivel ezek a technológiák a tudás létrehozásának, terjesztésének és legitimálásának folyamatait radikálisan átalakítják. Nguyen és Vuong (2025) rámutat, hogy

a GenAI a rendelkezésére álló információk minőségére épít, így képes a meglévő torzításokat, bizonytalanságokat vagy pontatlanságokat reprodukálni és nagy léptékben terjeszteni. Ez a jelenség új „tudásalapú" egyenlőtlenségeket hozhat létre, mivel azok, akik hozzáférnek a korszerű AI-eszközökhöz és képesek kritikai gondolkodással értékelni az AI által szolgáltatott információkat, előnyhöz jutnak a tudáshoz való hozzáférésben.[33] A GenAI ezért nem csupán technológiai kihívást jelent, hiszen a tudás minőségének ellenőrzése és az információ validálása kritikus készség lesz a digitális társadalomban. Böhm és Durst (2025)[34] a *generative, receptive artificial intelligence* keretrendszerével világít rá, hogy a GenAI a tudásmenedzsmentben immár nem csupán eszköz, hanem valódi „partner", amely képes implicit, kontextualizált és párbeszédképes tudást generálni. Ez a partneri szerep lehetőséget ad új tudásfolyamatok kialakítására, ugyanakkor új belépési küszöböket is jelenthet, mivel a technológia hatékony használata digitális készségeket és kritikai kompetenciát igényel. Köves és szerzőtársai (2025) tanulmányukban bemutatják az „összefonódott AI" koncepcióját, amely szerint a mesterséges intelligencia szoros kapcsolatban áll az emberrel, a társadalommal és a természettel, és a technológia fejlesztésében az egyének felelősségteljes szerepet játszanak az egyéni és kollektív jólét, valamint az ökológiai fenntarthatóság biztosítása érdekében.[35] A tanulmány a *participatív backcasting* módszert alkalmazza normatív jövőképek megalkotására, hangsúlyozva a demokratikus részvétel, az etikai döntéshozatal és a társadalmi értékek integrálásának fontosságát az AI-politikák kialakításában. Az OECD elemzése (2019) összefoglalja, hogy az AI jelentős fejlődésen ment keresztül, és mára átalakítja a társadalmakat és gazdaságokat, ígérete szerint növelve a termelékenységet, javítva a jólétet és segítve a komplex globális kihívások kezelését.[36] Ugyanakkor az AI alkalmazása etikai, társadalmi és jogi kérdéseket is felvet, ezért a biztonságos, átlátható és felelős AI megvalósítása, a megfelelő szabályozás és a nemzetközi együttműködés kulcsfontosságú a technológia előnyeinek maximális kiaknázása érdekében.

AZ ANGOL NYELV MINT HOZZÁFÉRÉSI KORLÁT

A szakirodalom a digitális megosztottság vizsgálata kapcsán már kezdetben felismerte, hogy a hozzáférés nem csupán az eszköz oldaláról közelíthető meg. Az Eurostat oldala a digitális megosztottság kapcsán a következő fogalmat használja:

> „a digitális szakadék az internethez vagy más digitális technológiákhoz való hozzáféréssel rendelkezők és az online szolgáltatásokat igénybe venni tudók, valamint az ezekből a szolgáltatásokból kirekesztettek közötti különbségtételre utal. A digitális szakadékot olyan

[33] Szabó 2025.
[34] Böhm–Durst 2026.
[35] Köves et al. 2025.
[36] OECD 2019.

kritériumok szerint lehet osztályozni, amelyek a nem, kor, oktatás, jövedelem, társadalmi csoportok vagy földrajzi elhelyezkedés szerinti különbséget írják le a részvételben."

A szakirodalmak jellemzően hat–hét fő szempontot emelnek ki a digitális megosztottság vizsgálata során. Az Internet Society Foundation (2023) ezek körét tovább bővítve kilenc akadályt azonosított, amelyek a digitális egyenlőtlenségek kialakulásához hozzájárulnak:[37]

- Jövedelem: A magasabb jövedelemmel rendelkező háztartásokban nagyobb arányú a technológiahasználat, míg az alacsonyabb jövedelem korlátozhatja a hozzáférést.
- Földrajzi elhelyezkedés: A városi és vidéki régiók között jelentős különbségek mutatkoznak az infrastruktúra és internet-hozzáférés terén.
- Foglalkoztatási státusz: A munkanélküliek és alulfoglalkoztatottak digitálisan hátrányosabb helyzetben vannak, ami korlátozhatja gazdasági részvételüket.
- Életkor: Az idősebb korosztály gyakran alacsonyabb digitális írástudással és technológiai affinitással rendelkezik.
- Nem: A nők globálisan alacsonyabb arányban használják az internetet, különösen a legkevésbé fejlett országokban.
- Oktatás: A digitális készségek szorosan összefüggenek az iskolázottsággal; az alacsonyabb végzettség korlátozza a hozzáférést.
- Faji és etnikai hovatartozás: A strukturális különbségek – még jövedelem és végzettség kontrollálása mellett is – etnikai alapú megosztottságot eredményezhetnek.
- Nyelv: A nem anyanyelvi beszélők számára a digitális környezet kevésbé hozzáférhető.
- Fogyatékosság: Az akadálymentesítés hiánya jelentősen korlátozza a fogyatékossággal élők digitális részvételét.

A digitalizáció hatása az egyenlőtlenségre azonban nem mindenhol egyértelműen pozitív: egy 2025-ös vizsgálat szerint a fejlődő országokban a kormányzati struktúrák gyakran inkább azokhoz juttatják el először a digitális előnyöket, akik már eleve magasabb készségekkel és erőforrásokkal rendelkeznek.[38] A fentiek alapján létezik a digitális megosztottságnak egy olyan dimenziója is, amely különösen jellemző az informatikai forradalomra, egészen pontosan az internetes forradalomra. Az internet angol nyelvű technológiaként kezdte életét, és nagyrészt az is maradt. Ez világszerte azt a benyomást keltette, hogy az internetes univerzumot csak angolul képzettek lakhatják. Alapértelmezés szerint az angol lett az internet hivatalos nyelve.[39] Az internetes technológia angol szavakat használ. A legtöbb weboldal csak angolul érhető el. Az angol nyelvű Amerikai Egyesült Államok dominál az aktív internetfelhasználók, az e-kereskedelem, az internetes reklám és a Business-to-Business iparági együttműködés tekintetében.[40] A 2000-es éveket megelőzően is domináns volt az angol nyelv használata, amely némiképp mérséklődött, de még így is angol nyelven készül a legtöbb tartalom. Pontos

[37] Internet Society Foundation 2023.
[38] Ho–Ngoc–Ho 2025.
[39] Mahizhnan 2001; Wolk 2004.
[40] Wolk 2004.

számot/arányt nehéz meghatározni, de több forrás is a tartalmak fele esetében azonosítja az angol nyelvet. Ez jelentős elmozdulást jelent a korábbi adatokhoz képest, figyelembe véve az ISOC 2000-es tanulmányát, amely szerint a weboldalak több mint 85%-a angol nyelvű.[41]

Míg az Internet Society Foundation adatai szerint az interneten használt nyelvek közül az angol vezeti a mezőnyt 55%-kal, addig a W3Techs[42] 2025 tavaszi statisztikái alapján a legnépszerűbb tartalomnyelv szintén az angol volt, 49,3%-os aránnyal. Az angol nyelv dominanciáját az tovább erősíti, hogy a további legnépszerűbb tartalomnyelv, így a spanyol, német, japán és francia csak 4–6%, ami szinte behozhatatlan előnyt jelent az angol nyelvet használó felhasználók számára. Egy 2000-ben készült becslés szerint a világ 90%-a nem beszélt angolul az évezred elején. Mégis, 2000-ben egy felmérés szerint a világhálón található weboldalak közel 70%-a angol nyelvű volt, a következő legmagasabb arányt elérő nyelv a japán volt, körülbelül 6%-kal. A negyedik helyen álló kínai nyelv körülbelül 4%-kal, míg a koreai – a következő legelőkelőbb helyen álló ázsiai nyelv – a 10. helyen állt, a világhálón található összes tartalom alig több mint 1%-ával.[43] Az angol nyelv dominanciája a világhálón különösen érdekes, ha figyelembe vesszük az Ethnologue adatait az anyanyelvi beszélők számáról. A legtöbb ember – mintegy 941 millió fő – mandarint beszél anyanyelvként, ezt követi a spanyol, körülbelül 486 millió fővel. Harmadik helyen áll az angol, amelyet 380 millióan beszélnek, míg negyedikként a hindi szerepel, hozzávetőleg 345 millió anyanyelvi beszélővel. Ha viszont azt vizsgáljuk, hogy összesen hányan beszélik az adott nyelveket – tehát anyanyelvűek és második nyelvként használók együtt – akkor a sorrend a következő: angol 1520 millió fő, mandarin 1040 millió, hindi 609 millió, spanyol 560 millió.

A társadalomnak a technológiához való hozzáférés és a technológia elérhetősége alapján a rendelkezők és a nem rendelkezők csoportjára történő szétválasztását digitális szakadéknak nevezik. Kormányzati szervezetek, politikai csoportok és magánvállalatok az elmúlt két évtizedben korlátozott sikerrel próbálták megszüntetni ezt a szakadékot. A még jelentősebb technológiai fejlesztések megjelenésével sok társadalom számára komoly kihívást jelent az értelmes részvétel képessége. Az angol nyelvtudás versenyelőnyt jelenthet néhány fejlődő ázsiai országban, és hozzájárulhat az informatikai szolgáltatások kiszervezéséhez ezekben az országokban. A megosztottsággal kapcsolatban Hargittai (1999) szintén kiemeli, hogy a humán tőke szintje kétféleképpen lehet releváns az internetkapcsolat szempontjából: a lakosság iskolázottsági szintje és angol nyelvtudása. Ezzel összefüggésben, Laponce-ra hivatkozva, Hargittai (1999) megerősíti, hogy egyes nyelvek nagyobb státusszal rendelkeznek, mint mások, és uralják az élet bizonyos területeit – például az angol nyelv kiemelkedő szerepet tölt be a számítógépes iparban, sőt a nemzetközi médiaszférában is.[44] Továbbá, mivel az angol az üzleti és tudományos élet nemzetközi nyelvévé vált, nagy szükség van az e rendszerek által kicserélt információkhoz való hozzáférésre. Valójában ez a nyelve a legtöbb nemzetközi banki tevékenységnek, a légi közlekedésnek és a hajózásnak is, a távközlés elsődleges, nem személyes célú felhasználási

[41] Wolk 2004.
[42] Lásd: https://w3techs.com/technologies/overview/content_language
[43] Mahizhnan 2001.
[44] Hargittai 1999.

területeinek. Az angol nyelv annyira fontos egyes területeken, hogy a nyelv nem ismerete komoly akadályokat gördít a távközlési technológiákhoz való hozzáférés elé.[45]

Az angol nyelv dominanciájának bizonyítéka a globális e-kereskedelemben, hogy egy *de facto* protokollt hozott létre az internet növekedéséhez. Míg az angol nyelvű oldalakon ritkán van más nyelvi opció, addig sok külföldi oldalon van angol nyelvű opció. A Microsoft és mások által jelenleg fejlesztett szoftverek enyhíthetnek a problémán. A fejlett angol nyelvű országok versenyelőnye nyilvánvaló. A kultúra, az infrastruktúra, a kormányzati politika és a monopóliumok változóiról szóló tanulmányok mind fontosak, de az angol nyelvtudás monopóliuma lehet a digitális szakadék legerősebb tényezője. Azok a fejlődő országok, ahol az angol hivatalos nyelv, előnyt élvezhetnek.[46]

India nagy szerepet játszik a globális szoftverfejlesztésben, és egyre inkább IKT-nagyhatalomnak tekintették a 2000-es években, aminek egyik legfontosabb központja Bangalore. Ekdahl és Trojer szerint (2002) az IKT nemzeti erősséggé válásának négy oka van Indiában:

– a jó oktatási rendszer;
– a hatalmas középosztály;
– a kognitív hagyományok;
– és az angol nyelvtudás.

Az indiaiaknak nem kell külföldre menniük ahhoz, hogy kiváló felsőoktatást szerezzenek. Ázsia tíz legjobb üzleti adminisztrációs iskolája közül kettő Indiában van, Ahmedabadban és Bangalore-ban, és Ázsia tíz legjobb tudományos és technológiai iskolája közül öt indiai – Mumbai, Delhi, Chennai, Kanpur és Kharagpur. A 2000-es években évente mintegy 200 ezer hallgató végzett mérnökként az indiai egyetemeken.[47] Az aktuális adatok is ázsiai, indiai dominanciát mutatnak. A World Economic Forum (2016) jelentése[48] szerint Kína, India, az Egyesült Államok, Oroszország, Irán, Indonézia és Japán a világ hét legjelentősebb STEM[49]-diplomásokat kibocsátó országa.

Indiában van valószínűleg a világ legnagyobb középosztálya – egy olyan középosztály, amely megengedheti magának, hogy gyermekeinek felsőoktatást adjon, és befektetőként és fogyasztóként egyaránt támogatja az IKT-fejlesztés gazdasági rendszerét. A 2000-es évek óta jelentősen bővült a heterogén és sokszínű középosztály Indiában, amelyet különböző foglalkozások, iskolai végzettség és jövedelmi szintek szerint osztályoznak. Ma már jelentős fogyasztói piacot jelent mind a hazai, mind a globális vállalkozások számára. India középosztálya először a 19. század elején jelent meg, amikor a brit politika révén kialakult egy kis csoportnyi képzett, felső kasztba tartozó, angolul beszélő indiai elit. Az indiai középosztály gazdasági potenciálja azonban csak a 21. században vált fontos jelenséggé, amikor a globális fogyasztás ösztönzésében rejlő lehetőségei miatt elkezdte felhívni magára a figyelmet. India mai középosztálya többdimenziós, mivel a 2000-es évek óta tartó gazdasági növekedés több középosztály kialakulását

[45] Barnett–Choi 1995; Crystal 2003.
[46] Wolk 2004.
[47] Ekdahl–Trojer 2002.
[48] World Economic Forum 2016.
[49] Science, technology, engineering, and mathematics.

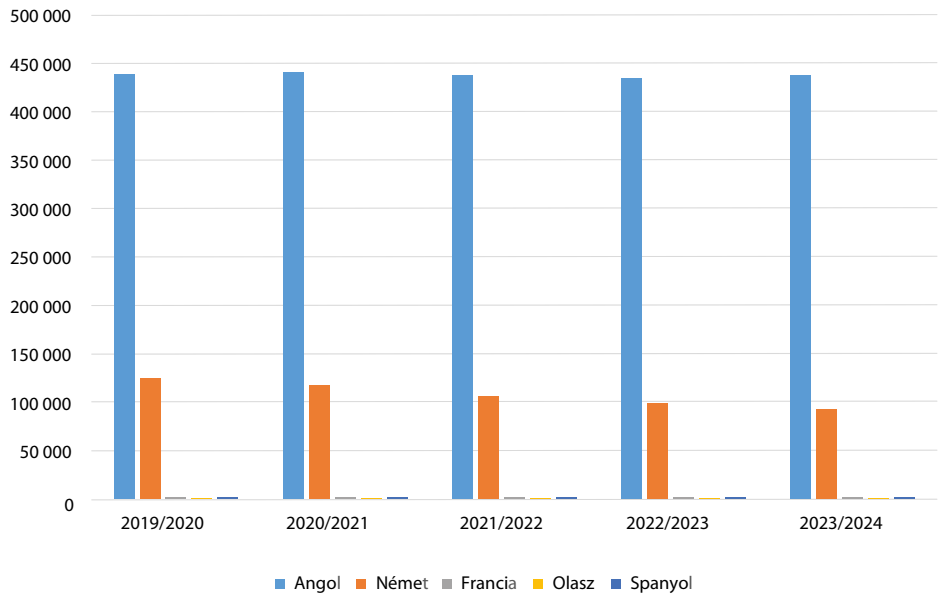
eredményezte – egy régi vagy kialakult középosztály és egy feltörekvő, új középosztály. Nincs egyetértés az indiai középosztály tényleges méretét illetően. Az egy főre jutó napi 2–10 USD közötti összeget elköltők besorolása alapján 2012-ben több mint 600 millió ember – India lakosságának fele – tartozott a középosztályhoz, szemben a 2000-es kevesebb mint 300 millióval, vagyis a lakosság 27%-ával. A középosztály közel 75%-át az alsó középosztály alkotja – azok, akik napi 2–4 USD-t költenek egy főre, ami csak kevéssel haladja meg a globális szegénységi küszöböt. Ha egy magasabb jövedelmi sávot használunk – ahol egy személy akkor számít középosztálynak, ha a napi jövedelme körülbelül 17–100 USD –, akkor 2021-től 432 millió indiai sorolható a középosztályba, ami a lakosság 31%-át teszi ki, szemben a 2005-ös 14%-kal.[50]

Az indiai oktatási rendszer hagyományosan a természettudományokra és a matematikára épül. Az indiai kognitív elméről azt mondják, hogy analitikus és matematikai hajlama tökéletesen megfelel az IKT területén. A logikus gondolkodás és a matematikai készség hosszú hagyománya – amely a gyarmatosítás előtti időszakra nyúlik vissza – számítógépes programozási készségeket eredményez. India mint nemzet erőssége Kínához képest az, hogy több indiai ismeri az angolt, amely vitathatatlanul a technológia és az internet nemzetközi, uralkodó nyelve. Az indiai középosztály tagjai mind beszélnek angolul.[51] India jelentős IKT-nagyhatalommá vált, különösen a jól működő oktatási rendszerének, az erős középosztályának, a matematikai és analitikai hagyományainak, valamint az angol nyelvtudásának köszönhetően, amely kritikus előnyt jelentett a globális technológiai térben. Az ország kiterjedt, angolul beszélő középosztálya nemcsak a gazdaságot és az IKT-fejlesztést támogatta, hanem India szerepét is megerősítette a nemzetközi piacon, miközben egyetemek százezrével képeztek STEM-diplomásokat, így az ország a globális innováció kulcsszereplőjévé vált.

AZ ANGOL NYELV MINT HOZZÁFÉRÉSI KORLÁT – MAGYARORSZÁGI KITEKINTÉS

A millenniumi fejlesztési célokat 2000-ben fogadták el az ENSZ tagállamai, amelyek elsősorban a fejlődő országok társadalmi problémáira összpontosítottak. Ezt a célrendszert váltotta fel az Agenda 2030 határozat, amely figyelembe veszi a fejlett országok szempontjait is, és nagyobb hangsúlyt fektet a környezeti kérdésekre; a dokumentumban szereplő 17 fenntartható fejlődési cél 169 alcélhoz és 231 indikátorhoz kapcsolódik, így mérve az előrehaladást. A 17 fenntartható fejlődési cél között szerepel a minőségi oktatás. A minőségi oktatásra vonatkozó fenntartható fejlődési cél célja, hogy 2030-ra mindenki számára biztosítsa az inkluzív és igazságos, minőségi oktatást, valamint előmozdítsa az egész életen át tartó tanulási lehetőségeket. Ennek tartalma magában foglalja az ingyenes alapfokú és középfokú oktatás elérhetőségét, a szakképzés kiterjesztését, az iskolai létesítmények javítását, a nők és hátrányos helyzetű csoportok oktatásának támogatását, valamint az oktatás minőségének fejlesztését és a tanárok képzésének megerősítését. A méltányos oktatás cél egyik

[50] Krishnan 2024.
[51] Ekdahl–Trojer 2002.



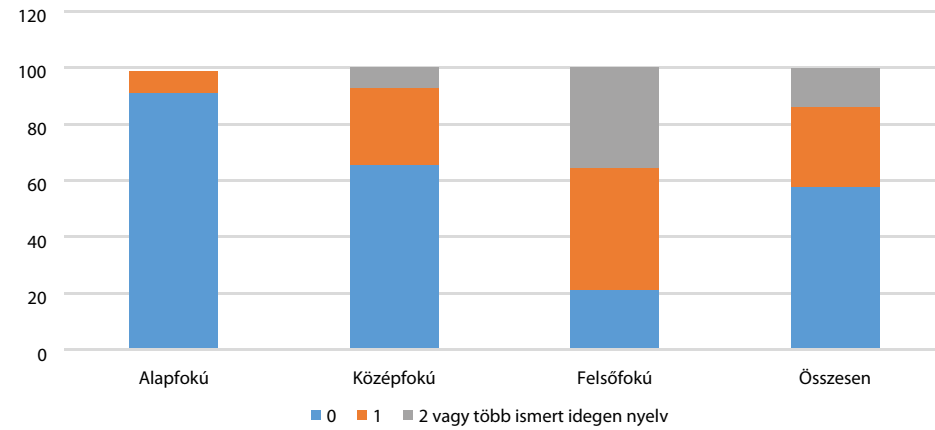
2. ábra: Idegen nyelvek tanulása általános iskolákban, 2019–2024
Forrás: KSH

indikátora az idegennyelv-ismeret. Az idegennyelv-ismeret ma már alapvető szerepet játszik abban, hogy valaki sikeresen boldoguljon a gazdasági és társadalmi életben, hiszen a globális kapcsolatok egyre inkább megkövetelik a nyelvi készségek fejlesztését. A különböző nyelvek ismerete nemcsak a nemzetközi munkaerőpiacon jelent előnyt, hanem a kulturális sokszínűség megértéséhez és a hatékony kommunikációhoz is elengedhetetlen. A KSH adatai szerint (2023) 2007-hez képest sokat javult a helyzet, hiszen 74,8%-ról 2022-re 51,3%-ra csökkent azoknak a száma, akik egyáltalán nem beszélnek idegen nyelvet, 25,2%-ról 48,6%-ra emelkedett a legalább egy idegen nyelvet beszélők aránya.[52]

2022-ben az ország 9 603 634 lakosából 2 428 295 fő vallotta, hogy beszél angolul, szemben a 2011-es 1 589 180 fővel, ami 839 115 fős, több mint 50%-os növekedést jelent. Ezt alátámasztja az is, hogy a magyar általános iskolákban az angol a legtöbbek által tanult idegen nyelv. Magyarországon az elmúlt 14 évben legtöbben angolul tanultak az általános iskolában, több mint 4-szer annyian, mint németül. E két nyelvhez képest elenyésző azoknak az általános iskolai tanulóknak a száma, akik franciát, olaszt vagy spanyol nyelvet tanulnak (2. ábra).

A 2001-es 999 641 fős adat alapján ez közel 2,5-szeres emelkedés húsz év alatt.[53] A magyar nők és férfiak nyelvismerete között nincs lényeges különbség, az egyes korcsoportok között viszont jelentősek az eltérések. Míg a 25–34 éves korosztály 60%-a ismert 2016-ban valamilyen idegen nyelvet, addig az 55–64 évesek mindössze 25%-a. A fiatalabb korosztályok körében a több

[52] Központi Statisztikai Hivatal 2023.
[53] Központi Statisztikai Hivatal 2024.



3. ábra: Idegennyelv-ismeret iskolai végzettség szerint a 25–46 éves korú népesség megoszlásában, 2016
Forrás: KSH

idegen nyelvet ismerők aránya is magasabb. Az idegennyelv-ismeret mértéke iskolai végzettség szerint is jelentősen eltér (3. ábra). A legfeljebb 8 évfolyamot végzettek 8,9%-a beszélt a magyaron kívül más nyelvet, a középfokú végzettségűeknél ez az arány már 35%. A diplomások körében a legmagasabb (79%) az idegen nyelvet ismerők részesedése, több mint egyharmaduk pedig kettő vagy annál több idegen nyelven is képes kommunikálni.[54]

Magyarországon az iskolai végzettség és az idegennyelv-tudás szorosan összefügg. A magasabb végzettséggel rendelkező személyek jellemzően jobb idegen nyelvi készségekkel rendelkeznek, mivel az oktatás során több lehetőségük nyílik nyelvek tanulására és gyakorlására. Ezzel szemben az alacsonyabb iskolázottságúak körében jelentős hátrány figyelhető meg ezen a téren. Ők általában ritkábban találkoznak formális nyelvtanulási lehetőségekkel, és számukra a motiváció vagy a hozzáférés is korlátozottabb lehet. Emellett munkaerőpiaci helyzetük is gyakran olyan, hogy nem igényli az idegen nyelv ismeretét, ami tovább mélyíti a lemaradást. Az országos statisztikák szerint Magyarország nyelvtudás tekintetében az európai átlag alatt helyezkedik el, és ez a különbség különösen élesen mutatkozik meg az alacsony végzettségűek körében. Ezek az adatok a digitális kompetenciák hazai helyzetével is szorosan összefüggenek. A TKP2021-NKTA-51 felmérés eredményei szerint Magyarországon a társadalom nagyjából fele rendelkezik az alapvető digitális készségekkel, de az önálló, magabiztos használat aránya a komplexebb kompetenciák esetén csökken. A digitális jártasság erősen korrelál az iskolai végzettséggel, a jövedelemmel és a munkaügyi státusszal: az aktív keresők, tanulók és vállalkozók eredményei jobbak, míg az alacsonyabb végzettségű, passzív munkavállalók vagy idősebb nyugdíjasok digitális készségei jelentősen elmaradnak. Az internethasználat gyakorisága és az eszközök hozzáférhetősége szintén meghatározó tényező a digitális kompetencia szintjében.[55]

[54] Központi Statisztikai Hivatal 2023.
[55] Budai et al. 2023.

Ugyanez a mintázat figyelhető meg az idegennyelv-tudás terén is: 2022-re az angol nyelvet beszélők száma nőtt az azt megelőző évtizedhez képest, azonban a nyelvtudás erősen összefügg az iskolai végzettséggel és a korosztállyal, a fiatalabb és felsőfokú végzettségűek előnyben vannak. Az eredmények rávilágítanak arra, hogy a nyelvi és digitális készségek hiánya összefügg a társadalmi és munkaerőpiaci hátrányokkal: akik kevésbé jártasak az angol nyelv vagy a digitális eszközök használatában, nagyobb eséllyel maradnak ki a munkaerőpiacról, és korlátozottabbak a társadalmi mobilitásban. A helyzet javításához célzott, inkluzív oktatási programokra, digitális és nyelvi képzésre van szükség, amelyek egyszerre növelik a digitális jártasságot és az idegennyelv-tudást.

ÖSSZEGZÉS

A digitális megosztottság nem pusztán technológiai lemaradást jelent, hanem a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődésének egyik legmarkánsabb formáját. Hatása átszövi az oktatást, a munkavállalást, az egészségügyi ellátást és a társadalmi részvételt, miközben túlmutat azon a kérdésen, hogy ki fér hozzá internethez vagy okoseszközhöz. A digitális térbe való belépést mentális, készségbeli és strukturális akadályok egyaránt befolyásolják, ezért a hozzáférés hiánya a társadalmi igazságosság problémájává válik. Az IKT-eszközök gyors elavulása, a növekvő fenntartási költségek és a szoftveres követelmények emelkedése különösen az alacsony jövedelmű háztartásokat sújtják, tovább mélyítve a fennálló szegénységi mintázatokat. A digitális befogadás ennek megfelelően nem korlátozódhat a hardver és internet biztosítására: tudást, támogatást, közösségi infrastruktúrát és bizalmi környezetet is igényel. A digitális szakadék csökkentése integrált, célzott és hosszú távú szakpolitikai beavatkozásokat követel meg. A digitális világba való egyenlő belépés nem kiváltság, hanem demokratikus alapfeltétel, amelynek megteremtése a 21. század egyik meghatározó társadalompolitikai feladata.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Abe, James (2024): The Lifespan of Game Consoles: From Birth to Obsolescence. *The Tartan,* 2024. április 15. Online: https://the-tartan.org/2024/04/15/the-lifespan-of-game-consoles-from-birth-to-obsolescence/

Barnett, George A. – Choi, Young (1995): Physical Distance and Language as Determinants of the International Telecommunications. *International Political Science Review,* 16(3), 249–265. Online: https://www.jstor.org/stable/1601584

Bolt, David – Crawford, Ray (2000): *Digital Divide. Computers and Our Children's Future.* New York: TV Books.

Böhm, Karsten – Durst, Susanne (2026): Knowledge Management in the Age of Generative Artificial Intelligence – From SECI to GRAI. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems,* 56(1), 106–121. Online: https://doi.org/10.1108/VJIKMS-10-2024-0357

Brady, Mick (2000): The Digital Divide Myth. *E-Commerce Times,* 2000. augusztus 4. Online: https://www.ecommercetimes.com/story/the-digital-divide-myth-3953.html

Budai Balázs Benjámin – Bozsó Gábor – Csuhai Sándor – Tózsa István (2023): Digitális kompetenciák állapota és hatása hazánkban. *Ludovika.hu,* 2023. november 18. Online: https://www.ludovika.hu/blogok/kormblog/2023/11/18/digitalis-kompetenciak-allapota-es-hatasa-hazankban/

CNET (2002): What Digital Divide? *CNET.com,* 2002. március 13. Online: https://www.cnet.com/tech/tech-industry/what-digital-divide/

Cooper, Tim (2004): Inadequate Life? Evidence of Consumer Attitudes to Product Obsolescence. *Journal of Consumer Policy,* 27, 421–449. Online: https://doi.org/10.1007/s10603-004-2284-6

Crystal, David (2003): *English as a Global Language.* Cambridge: Cambridge University Press.

Downer, Sabine (2022): Device Lifespan: How Long Will Your Tech Last? *Webformix,* 2022. február 25. Online: https://www.webformix.com/tech-device-lifespan/

Ekdahl, Peter – Trojer, Lena (2002): Digital Divide: Catch Up for What? *Gender, Technology and Development,* 6(1), 1–20. Online: https://doi.org/10.1080/09718524.2002.11910022

G8 (2000): *Okinawa Charter on Global Information Society.* Online: https://g7g20-documents.org/database/document/2000-g7-japan-leaders-leaders-language-okinawa-charter-on-global-information-society#section-3

G8 (2001): *Digital Opportunities for All: Meeting the Challenge.* 2001. május 11. Online: https://web.archive.org/web/20060513122550/http://www.g8italy.it/_en/docs/STUWX141.htm

Hargittai, Eszter (1999): Weaving the Western Web: Explaining Diferences in Internet Connectivity Among OECD Countries. *Telecommunications Policy,* 23(10–11), 701–718. Online: https://doi.org/10.1016/S0308-5961(99)00050-6

Ho, Thi Lam – Ngoc, Le Hong – Ho, Thu Hoai (2025): Digital Inclusion or Exclusion? Exploring the Moderating Role of Governance in Digitalization's Impact on Income Inequality in Developing Countries. *Research in Globalization,* 10. Online: https://doi.org/10.1016/j.resglo.2025.100283

Internet Society Foundation (2023): What is Digital Equity? *Internet Society Foundation,* 2023. június 21. Online: https://www.isocfoundation.org/2023/06/what-is-digital-equity/

Ji, Deqiang – She, Haodong (2026): Digital Divide Revisited During and Beyond Covid–19. *Media, Culture & Society,* 48(1), 191–207. Online: https://doi.org/10.1177/01634437251363779

Köves, Alexandra – Feher, Katalin – Vicsek, Lilla – Fischer, Máté (2025): Entangled AI: Artificial Intelligence that Serves the Future. *AI & SOCIETY,* 40, 2765–2776. Online: https://doi.org/10.1007/s00146-024-02037-4

Központi Statisztikai Hivatal (2023): *Fenntartható fejlődési célok. SDG 4 – Minőségi oktatás.* Online: https://ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2023/1-27-sdg-4

Központi Statisztikai Hivatal (2024): *Népszámlálás 2022. Végleges adatok – Összefoglaló tájékoztató.* Online: https://nepszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/
Krishnan, Sandhya (2024): Understanding India's Evolving Middle Classes. *East Asia Forum Quarterly,* 16(1). Online: https://doi.org/10.59425/eabc.1716285600
Mahizhnan, Arun (2001): Digital Divide: Will It Deepen or Diminish? *Media Asia,* 28(2), 72–77. Online: https://doi.org/10.1080/01296612.2001.11726635
National Telecommunications and Information Administration (1999): *Falling Through The Net: Defining The Digital Divide.* 1999. július 8. Online: https://www.ntia.gov/report/1999/falling-through-net-defining-digital-divide
Nguyen, Minh H. – Vuong, Quan-Hoang (2025): Navigating the New Landscape of Knowledge in the Age of Generative AI. *AI & SOCIETY,* 40, 6503–6504. Online: https://doi.org/10.1007/s00146-025-02379-7
OECD (2001): *Understanding the Digital Divide.* OECD Digital Economy Papers No. 49. Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/236405667766
OECD (2019): *Artificial Intelligence in Society.* Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/eedfee77-en
OECD (2022): *Broadband Networks of the Future.* OECD Digital Economy Papers No. 327. Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/755e2d0c-en
OECD (2024): *Digital Economy Outlook 2024 (Volume 1). Embracing the Technology Frontier.* Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/a1689dc5-en
Pankotay Fruzsina Magdolna et al. (2020): Az informatikai termékek életciklusának sajátosságai. In Lencsés Enikő – Pataki László (szerk.): *Menedzsment válaszok a XXI. század gazdasági és társadalmi kihívásaira.* Budapest: Inform Kiadó és Nyomda Kft., 65–78.
Polák, Miloš – Drápalová, Lenka (2012): Estimation of End of Life Mobile Phones Generation: The Case Study of the Czech Republic. *Waste Management,* 32(8), 1583–1591. Online: https://doi.org/10.1016/j.wasman.2012.03.028
Quantum (2021): What's the Average Lifespan of your Electronics? *Quantum Lifecycle Partners,* 2021. július 14. Online: https://quantumlifecycle.com/en_CA/blog/whats-the-average-lifespan-of-your-electronics/
Raihan, Mohammad et al. (2025): Dimensions and Barriers for Digital (In)Equity and Digital Divide: A Systematic Integrative Review. *Digital Transformation and Society,* 4(2), 111–127. Online: https://doi.org/10.1108/DTS-04-2024-0054
Rooksby, Emma – Weckert, John – Lucas, Richard (2002): The Rural Digital Divide. *Rural Society,* 12(3), 197–210. Online: https://doi.org/10.5172/rsj.12.3.197
Steyaert, Jan (2002): Much Ado About Unicorns and Digital Divides. *New Technology in the Human Services,* 14(3–4), 1–8. Online: https://eprints.soton.ac.uk/386645/1/vol_14_nos_3_4.pdf
Szabó Zsolt Roland (2025): Digitális megosztottság. *Magyar Tudomány,* 186(6), 1195–1202. Online: https://doi.org/10.1556/2065.186.2025.6.20
Székely Levente (2017): Győztes vesztesek. *Információs Társadalom,* 17(2), 53–68. Online: https://doi.org/10.22503/inftars.XVII.2017.2.4

Tőkés Gyöngyvér Erika (2021): Digitális egyenlőtlenségek és digitális tőkemegoszlás Romániában. *Információs Társadalom,* 21(3), 109–125. Online: https://doi.org/10.22503/inftars.XXI.2021.3.5

Turner, Ash (2025): How Many Apps Are There in the World. *Bankmycell.com,* 2025. január 5. Online: https://www.bankmycell.com/blog/number-of-mobile-apps-worldwide

United Nations Economic and Social Council (2000): *Ministerial Declaration of the High-Level Segment Submitted by the President of the Council.* Online: https://ecosoc.un.org/sites/default/files/documents/2023/ministerial_declaration-2000.pdf

United Nations Human Rights Council (2021): *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet.* Online: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/47/L.22

Van Dijk, Jan – Hacker, Kenneth (2003): The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon. *The Information Society,* 19(4), 315–326. Online: https://doi.org/10.1080/01972240309487

Wolk, R. M. (2004): *The Effects of English Language Dominance of the Internet and the Digital Divide.* 2004 International Symposium on Technology and Society, Worcester, MA, USA, 174–178. Online: https://ieeexplore.ieee.org/document/1314348

World Economic Forum (2016): *The Human Capital Report 2016.* Switzerland: World Economic Forum. Online: https://www3.weforum.org/docs/HCR2016_Main_Report.pdf

Sörös Iván több mint tizennyolc éve dolgozik a közszféra különböző minisztériumainak, elsősorban az oktatási esélyteremtéssel összefüggő szakmai területein. 2014 óta főosztályvezetőként, jelenleg a Belügyminisztérium Esélynövelő Oktatási és Képzési Programok Főosztályán dolgozik, ahol az oktatási és társadalmi esélyteremtési programok stratégiai tervezéséért és végrehajtásáért felel. Pályafutása során olyan hazai és nemzetközi forrású kezdeményezéseken dolgozott, amelyek a szociálisan hátrányos helyzetű és roma gyermekek és közösségek támogatását célozzák, kiemelt figyelmet fordítva a programok hatékonyságára és fenntarthatóságára. Tapasztalatai a kora gyermekkortól a felsőoktatásig terjednek, és nemzetközi intézményi együttműködések is formálták szakmai szemléletét. 2021 óta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója, kutatása a digitális ökoszisztémában megvalósuló társadalmi innovációkra fókuszál.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 165–184. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.7

Virok-Ujlaki Anikó

A SZÜLŐI JOGÁLLÁS EGYSÉGES ELISMERÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS AZ ÚJ EURÓPAI SZÜLŐI TANÚSÍTVÁNY BEVEZETÉSÉNEK LEHETŐSÉGE

Uniform Recognition of Parenthood in the European Union and the Prospects for the Introduction of the New European Certificate of Parenthood

Virok-Ujlaki Anikó PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, aniko.ujlaki@gmail.com

Európai uniós becslések szerint, jelenleg mintegy kétmillió gyermek kerülhet olyan hátrányos helyzetbe, hogy szüleit egy másik tagállamban nem ismerik el szülőként. Így történhet akkor is, amikor egy másik tagállamba költöznek vagy visszatérnek származási tagállamukba.

A tagországoknak az uniós jog értelmében ma már kötelezően el kell ismerniük a más tagállamban megállapított leszármazást, különösen a szabad mozgásra vonatkozó uniós jogból eredő jogok – mint a másik tagállamba való beutazáshoz és tartózkodáshoz való jog, az egyenlő bánásmódhoz való jog és a gyermek úti okmányainak beszerzéséhez való jog – alkalmazása esetén. Ugyanakkor az uniós jog nem írja elő a más tagállamban megállapított leszármazás elismerését a gyermek nemzeti jogból eredő jogai, például az öröklési, tartási vagy felügyeleti jogok szempontjából. Az Európai Parlament a helyzetet felismerve az elmúlt években több állásfoglalást is kiadott az ügyben, az Európai Bizottság pedig 2022. december 7-én elfogadta a leszármazás elismerésére és az európai leszármazási igazolás létrehozására vonatkozó tanácsi rendeletre irányuló javaslatot. Az Európai Parlament 2023 decemberében támogatta e jogszabálytervezetet, amely biztosítja, hogy ha egy uniós ország megállapítja a szülői jogállást, akkor azt a többi tagállam is ismerje el. A szülői jogállás elismerésével az érintett, jelenleg hátrányos helyzetben lévő gyermekek száma jelentősen csökkenne.

A következő lépés, hogy a Bizottság javaslatát az Európai Unió Tanácsának – a Parlamenttel folytatott konzultációt követően – különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag kell elfogadnia.

Jelen tanulmányban a hivatkozott bizottsági rendeletjavaslat elfogadásához vezető út, az ügyben releváns EJEB- és EUB-döntések, valamint az új Európai Szülői Tanúsítvány létrehozásának kérdésköre kerül górcső alá. Továbbá, a tanulmány egyfajta helyzetjelentést is ad arra vonatkozóan, hogy az Európai Unió Tanácsánál jelenleg milyen szakaszban tart az ügy tárgyalása.

Kulcsszavak:
azonos nemű szülőkkel rendelkező gyermek, Európai Szülői Tanúsítvány, európai leszármazási igazolás, szülői jogállás egységes elismerése, uniós polgárok szabad mozgása

According to estimates by the European Union, currently around two million children may find themselves at a disadvantage because their parents are not recognised as such in another Member State. This can occur when families move to another Member State or return to their Member State of origin.

Under European Union law, Member States are already required to recognise parenthood established in another Member State, in particular for the exercise of rights deriving from the Union's free-movement law—such as the right to enter and reside in another Member State, the right to equal treatment, and the right to obtain travel documents for the child. European Union law, however, does not require recognition of parenthood established in another Member State for the purposes of rights arising under national law, for example inheritance, maintenance, or custody rights. Recognising this situation, the European Parliament has adopted several resolutions on the matter in recent years, and on 7 December 2022 the European Commission adopted a proposal for a Council Regulation on the recognition of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood. In December 2023, the European Parliament supported this legislative proposal, which ensures that where one European Union country establishes parenthood, that parenthood is recognised by the other Member States as well. Recognition of parenthood would significantly reduce the number of children who are currently at a disadvantage.

The next step is for the Council of the European Union, following consultation of the Parliament, to adopt the Commission's proposal unanimously under the special legislative procedure.

This study examines the path leading to the adoption of the Commission's proposed Regulation, the relevant case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU), and the issues surrounding the establishment of the new European Certificate of Parenthood. In addition, the study provides a state-of-play report on the stage currently reached in the Council of the European Union's deliberations on this file.

Keywords:
European Certificate of Parenthood, child with same-sex pare, European certificate of filiation, free movement of Union citizens, uniform recognition of parenthood

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A lisszaboni szerződés[1] és az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta)[2] is rögzíti az Európai Unió (EU) értékeit és alapvető céljait. Az EU küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét. Az EU céljai között szerepel a szabadságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása, fenntartása és továbbfejlesztése, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása is. Ezen célok előmozdítása érdekében biztosítani kell, hogy ha egy tagállam megállapította a leszármazást, azt a többi tagállam is minden tekintetben ismerje el. Ezt a kezdeményezést az EU 2020-as LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégiája[3] és 2021-es gyermekjogi stratégiája[4] is kiemelt intézkedésként határozta meg, ennek megfelelően, „aki egy országban szülő, az minden országban szülő".[5]

A tagországoknak ma már az uniós jog értelmében kötelezően el kell ismerniük a más tagállamban megállapított leszármazást, különösen a szabad mozgásra vonatkozó uniós jogból eredő jogok – mint a másik tagállamba való beutazáshoz és tartózkodáshoz való jog,[6] az egyenlő bánásmódhoz való jog és a gyermek úti okmányainak beszerzéséhez való jog – alkalmazása esetén.

Az uniós jog azonban nem írja elő a más tagállamban megállapított leszármazás elismerését a gyermek nemzeti jogából eredő jogai, például az öröklési, tartási vagy felügyeleti jogok szempontjából. Ezen elismerés hiánya jelentős hátrányos következménnyel járhat a gyermekekre nézve. Akadályozva lehetnek az alapvető emberi jogaik határokon átnyúló helyzetekben történő érvényesítésében, mivel nem biztosítják számukra azokat a jogokat, amelyek a nemzeti jog szerint megilletik őket a leszármazásból eredően. A gyermekek elveszíthetik azt a jogukat is, hogy bármelyik szülőjük a törvényes képviselőjükként járjon el egy másik tagállamban olyan fontos ügyekben, mint például az orvosi kezelés vagy az iskoláztatás. Az ilyen el nem ismerés sérti a gyermekek alapvető jogait, különösen az identitáshoz való

1 Lisszaboni szerződés, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Lisszabon (Portugália), 2007. december 13., hatálybalépés: 2009. december 1.

2 Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02), Nizza (Franciaország), 2000. A Charta a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta jogilag kötelező erejű.

3 A Bizottság közleménye: „Egyenlőségközpontú Unió: az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025)", 2020. november 12., COM(2020) 698.

4 Az EU gyermekjogi stratégiájáról szóló, 2021. március 24-i bizottsági közlemény COM(2021)0142. „Az Európai Bizottság főbb intézkedései: horizontális jogalkotási kezdeményezésre irányuló javaslatot terjeszt elő 2022-ben a szülőség tagállamok közötti kölcsönös elismerésének támogatásáról."

5 Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén (Brüsszel, 2020. szeptember 16.).

6 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2004. 4. 30.

jogot, a megkülönböztetésmentességhez való jogot, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Ezen túlmenően a szülői lét el nem ismerése negatív hatással lehet gyermekek és családjaik jólétére.

Ezen problémák arra kényszeríthetik a családokat, hogy jogi eljárást kezdeményezzenek a leszármazás másik tagállamban történő elismerése érdekében, azonban ez mind a családok, mind a tagállami igazságszolgáltatási rendszerek számára idő- és költségigényes, továbbá bizonytalan kimenetelű. Hiába biztosított az uniós jog szerint a szabad mozgáshoz való jog, ha a családokat visszatartja, hogy attól félnek, egy másik tagállamban nem ismerik el minden tekintetben a leszármazást, ezáltal végső soron elveszíthetik szülői státuszukat.

Az Európai Parlament a helyzetet felismerve, 2017. február 2-i állásfoglalásában[7] az örökbefogadások határokon átnyúló elismerésére, 2022. április 5-i állásfoglalásában[8] pedig a polgári, közigazgatási és családjogi eljárásokban a gyermek jogainak védelmére hívta fel a figyelmet.

A szülői jogállás EU-n belüli egységes elismerésének kérdéskörén túl, jelen tanulmány azt is vizsgálja, hogy az uniós jog miként védi az azonos nemű házaspárokat a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joguk tekintetében, és ezen jogból (további) jogok származtathatók-e. Továbbá két kizárólagos hatáskör – egyrészről az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó, az uniós polgársággal és a személyek szabad mozgásával összefüggő jogok, másrészről a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó, a nemzeti identitás részét képező családjogi kérdések – ütközésekor a nemzeti vagy az uniós jognak kell-e elsőbbséget élveznie?

FOGALOMMEGHATÁROZÁS

Családforma

A családformák és ezáltal a szülő-gyermek kapcsolatok az idők során jelentősen megváltoztak. Az elmúlt évtizedekben a házasságon kívüli élveszületések aránya is növekvő tendenciát mutatott, ugyanis több mint megkétszereződött 1993 óta (17,7%), amikor ezek az adatok először érhetők el az EU-ban. Ezt az arányt 2022-ben 42,2%-ra becsülték. Házasságon kívüli születések nem házassági kapcsolatokban, élettársi kapcsolatban élő párok között, egyedülálló szülőknél és bejegyzett élettársi kapcsolatokban[9] fordulnak elő. Az adatokkal rendelkező EU-tagállamok közül hétben a házasságon kívüli születések száma meghaladta a házasságon belüli születések számát.[10] A 2022-es adatokat a 2019-es évhez viszonyítva, a házasságon kívüli

[7] Az Európai Parlament 2017. február 2-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az örökbefogadások határokon átnyúló aspektusairól (2015/2086[INL]) (2018/C 252/02).

[8] Az Európai Parlament 2022. április 5-i állásfoglalása a polgári, közigazgatási és családjogi eljárásokban a gyermek jogainak védelméről (2021/2060[INI]) (2022/C 434/02).

[9] Azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolata.

[10] Nevezetesen Franciaországban (ahol a születések 65,2%-a házasságon kívül történt), Portugáliában (60,2%), Bulgáriában (59,9%), Svédországban (57,8%), Szlovéniában (57,3%), Észtországban (55,0%) és Spanyolországban (50,1%). Görögország a spektrum másik végén volt, ahol a születések több mint 80%-a házasságon belül történt. Lásd Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Marriage_and_divorce_statistics#A_rise_in_births_outside_marriage

élveszületések aránya 4 tagállam kivételével mindegyik tagállamban emelkedett, nevezetesen Litvániában, Magyarországon, Hollandiában és Szlovéniában, ahol csökkent az arány. A legnagyobb csökkenés Magyarországon (2019-ben 38,7%, 2022-ben 25,0%) és Hollandiában (2019-ben 52,4%, 2022-ben 42,1%) volt tapasztalható.[11]

Európában a 20. század közepére megszilárdult nukleáris[12] családon kívül mára számos új családmodell vagy más néven családforma alakult ki, mint például az élettársi kapcsolatokon alapuló család, az egyszülős család, a válás utáni család,[13] a gyermeket adoptáló család vagy a szivárványcsalád. Ez a tendencia a családformák további horizontális differenciálódását eredményezi.[14] A családformák pluralizálódása[15] alapvetően a családszerkezetet, a családi életformákat alakító magatartásminták megváltozásával hozható összefüggésbe.[16]

A 20. század végére a kétkeresős családmodell elterjedésével, valamint a női egyenjogúsági mozgalmak kibontakozásával a családon kívüli és a családon belüli munkamegosztás is egyre inkább egyenlőségelvű lett, inspirálva a kétkeresős-kétgondozós családmodell kialakulását.[17] A változás először a nyugat-európai országokat érintette, később a kelet- és dél-európai országok is felzárkóztak az ilyen jellegű tendenciákhoz. Európában ma a családalapítók többségben továbbra is azt a tradicionális utat választják, amelyet a házasságkötésen alapuló családként ismerünk, főként a dél-európai országokban, de Írországban és Németországban is.[18]

A család fogalma tehát folyamatosan formálódik és igen jelentős politikai, erkölcsi és jogi viták kereszttüzében áll. Az elmúlt évtizedek társadalmi változásai oda vezettek, hogy a házasság és a család intézménye egyre kevésbé feltételezi egymást, így mára a család fogalma nem szükségszerűen alapul a házasság fogalmán.[19] A béranyaság kérdése szintén hatással van a család hagyományos fogalmára, és a jogi szabályozás kihívást jelent a nemzeti jogalkotók számára.

Az azonos nemű párok párkapcsolati formáinak jogi elismerése jogrendszerenként változó képet mutat. Főként a nyugat-európai országokban megengedett az azonos nemű személyek közötti házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága is számos ügyben foglalkozott az azonos nemű párokat megillető jogokkal, mint például házasságkötés, örökbefogadás, szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog vagy a leszármazás kérdése.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2015. július 21-én példátlan ítéletet hozott az Oliari and Others v. Italy[20] ügyben, amelyben három azonos nemű pár indított pert az olasz állammal szemben, mivel szerintük az állam megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében garantált jogaikat. Az ítélet indokolása szerint Olaszország megsértette a hivatkozott

11 A házasságon kívüli születések száma.
12 Kétgenerációs (szülők és gyermekek).
13 Mozaikcsalád vagy *patchwork* család.
14 Vaskovics 2014: 12.
15 Ebben az értelemben a múltban nem létező családformák kialakulása és azok elterjedése.
16 Lásd bővebben Sobotka–Toulemon 2008.
17 Bátki – M. Ribiczey 2021: 21–22.
18 Vaskovics 2014: 12.
19 Lápossy – Szabó Tasi – Szajbély 2023: 3.
20 Az EJEB 18766/11 és 36030/11 sz. az Oliari and Others v. Italy ügyben, 2015. július 21-én hozott ítélete, http://www.articolo29.it/wp-content/uploads/2015/07/CASE-OF-OLIARI-AND-OTHERS-v.-ITALY.pdf

cikket, amely kimondja a magánélet és a család védelmét. Az olasz állam azzal, hogy nem tette számukra lehetővé a tartós és stabil partnerkapcsolatuk semmilyen jogi formában történő hivatalos legalizálását, jogsértést követett el. Az EJEB érvelése szerint az azonos nemű párok tényleges partnerkapcsolata márpedig a családi élet fogalmába tartozik, amely az egyezmény védelme alá esik.

Az ítélet értelmezése szerint, azokban az országokban, ahol az azonos neműek házassága nem engedélyezett, az államnak kötelessége lenne valamilyen alternatív jogintézményt biztosítani az azonos nemű párok párkapcsolatainak elismerésére, mégpedig függetlenül attól, hogy ilyen alternatív jogintézmény a különnemű pároknak létezik-e.

Az EJEB a Valliantos és társai kontra Görögország ügyben[21] az Oliari-ügyhöz hasonló kérdést vizsgált, azonban ebben az eljárásban a döntés hangsúlya nemcsak a 8. cikkéből következő pozitív kötelezettségen alapult, hanem azon is, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolathoz való hozzáférés feltételei hátrányos megkülönböztetést eredményeznek-e az azonos és különnemű párok között.

Az EUB a Coman-ügyben[22] többek között a családi élethez való jogot vizsgálta. Megállapította, hogy az uniós polgár családtagjai – tagállamtól függetlenül – mind a fogadó országban, mind visszatéréskor a származási országában gyakorolhatják a családi élet fenntartásának jogát (családegyesítés). Az EUB szerint a 2004/38-as irányelv fogalommeghatározásában a „családtag" fogalmát a „házastársra" is érteni kell. Az EUB szerint a „házastárs" egy nemileg semleges fogalom, és csak annyit követel meg, hogy az uniós polgár a tartózkodási helye szerinti ország törvényeivel összhangban házastársi kötelékbe léphessen egy másik személlyel. Az EUB értelmezésében uniós jogot sért, ha egy tagállam arra hivatkozva tagadja meg egy uniós állampolgár harmadik országbeli azonos nemű házastársa tartózkodási jogának biztosítását, hogy az a tagállam nem ismeri el az azonos nemű párok házasságát. A luxemburgi bíróság kiemelte, tekintettel a házasságkötésre vonatkozó tagállami szabályokra, hogy az azonos nemű párok uniós tagállamban kötött házasságának elismerése kizárólag arra az esetre korlátozódik, amikor ezen személyek uniós jogból eredő jogainak gyakorlása a kérdés. Továbbá az EUB hangsúlyozta, hogy ez nem foglal magában olyan kötelezettséget a tagállam számára, hogy az nemzeti jogában rendelkezzen az azonos nemű személyek közötti házasság intézményéről.[23]

A nemzeti családjog szempontjait jelentősen befolyásoló tényezők a jogi hagyományok és gyakran a politikailag érzékeny kérdések is. A nemzeti anyagi jogi szabályok és a szülő-gyermek kapcsolat elismerése EU-szerte eltérő, így a meglévő jogi szabályozást a sokféleség jellemzi a szülői lét elismerése terén, valamint a nemzetközi kollíziós szabályok is előtérbe kerülnek a családjog mélyebb különbségeit tükrözve.[24] Amíg a család fogalmának a meghatározására és a leszármazás megállapítására vonatkozó szabályokat a tagállamok határozzák meg, addig a határokon átnyúló vonatkozású családjogi és gyermekjogi intézkedések elfogadása az EU

[21] Az EJEB 29381/09 és 32684/09. sz. Vallianatos és társai kontra Görögország ügyben, 2013. november 7-én hozott ítélete, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-128294

[22] Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne, C-673/16. sz. ügy (2018. június 5.).

[23] Sipos 2021: 85–88.

[24] Lásd bővebben Az Európai Bizottság tanulmánya, a Javaslathoz készített bizottsági tanulmány. Morel et al. 2022.

és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.[25] Mindezek alapján tehát az uniós szerződések értelmében a családi ügyekre – így többek között a személyek jogállására – vonatkozó anyagi jog a tagállamok hatáskörébe tartozik, vagyis a leszármazás megállapításának anyagi jogi szabályait a nemzeti jog rögzíti. Ugyanakkor az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 81. cikk (3) bekezdése alapján intézkedéseket fogadhat el a határokon átnyúló vonatkozású családjogi kérdésekkel kapcsolatban, így például olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyítik az egyik tagállamban megállapított leszármazás többi tagállamban történő elismerését. A szóban forgó intézkedések keretében sor kerülhet a leszármazás másik tagállamban történő elismerésével kapcsolatban a joghatóságra, az alkalmazandó jogra és az eljárásokra vonatkozó közös szabályok elfogadására. Ezek az intézkedések viszont nem eredményezik a család fogalmának meghatározására és a leszármazás belföldi helyzetekben történő megállapítására vonatkozó tagállami anyagi jogszabályok harmonizációját.

Szülői jogállás

A szülőség fogalmi meghatározása mögött ma lehetőségek sokasága húzódik meg. Egy lehetséges nézőpont szerint háromféle szülői létet különböztethetünk meg, ezek a biológiai szülőség – közvetlen biogenetikai rokonság; a szociális szülői szerep – gyermekről való tényleges gondoskodás; valamint a törvényes szülőség – a szülő–gyermek kapcsolat jogi elismerése, amelynek alapja biológiai vagy szociális szülői lét, vagy mindkettő (1. ábra).[26] E tanulmány alkalmazásában a szülői jogállás a törvényes szülői létet jelenti.



1. ábra: A szülő-gyermek kapcsolatok egyik lehetséges variációja
Forrás: a szerző szerkesztése De Groot *2021 alapján*

[25] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdésének *j)* pontja.
[26] De Groot 2021.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG LESZÁRMAZÁSSAL KAPCSOLATOS TANÁCSI RENDELETALKOTÁSI JAVASLATA

Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke az Európai Unió helyzetéről szóló 2020. évi beszédében utalt arra, hogy biztosítani kell, ha valamely tagállam megállapította a leszármazást, azt az összes többi tagállamban ismerjék el. A Bizottság, a 2020-as stratégiájában kitűzött céloknak megfelelően, a polgári panaszok, az Európai Parlamenthez benyújtott petíciók és az olyan bírósági eljárások alapján, amelyekben a családok nehézségekbe ütközhetnek gyermekeik szülői hovatartozásának elismerése során a határokon átnyúló helyzetekben az EU-n belül, továbbá a jelen tanulmány következő fejezetében részletezett EUB-döntésekre is tekintettel, 2022. december 7-én tanácsi rendeletre irányuló javaslatot[27] (Javaslat) fogadott el.

A Javaslat egyik kulcseleme, hogy az egyik uniós tagállamban megállapított leszármazást az összes többi tagállamban, külön eljárás nélkül el kell ismerni.

A Javaslat összhangban van az ENSZ Gyermekjogi Egyezményével, amely rögzíti, hogy a részes államok kötelesek megvédeni a gyermekeket a szüleik jogállásán vagy tevékenységén alapuló megkülönböztetés és megtorlás minden formájával szemben;[28] hogy a bíróságok és a jogalkotó szervek gyermekeket érintő intézkedései során elsősorban a gyermek mindenek felett álló érdekét kell figyelembe venni; és hogy a gyermekeknek joguk van a személyazonossághoz, valamint ahhoz, hogy a szüleik neveljék őket.

A Javaslat összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével is, amely biztosítja a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) és az Európai Unió Bíróságának (EUB) – többek között a béranyasággal, a szülői státusszal vagy az uniós polgárok szabad mozgásával összefüggő – ítélkezési gyakorlatával is. Továbbá az EU gyermekek jogainak védelmére és előmozdítására irányuló célkitűzéseivel is, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ)[29] és a Charta rögzít. A Charta az uniós jog alkalmazása és végrehajtása során garantálja a gyermekek és családjaik alapvető jogainak a védelmét. E jogok közé tartozik a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog,[30] a megkülönböztetésmentességhez való jog, valamint a gyermek arra vonatkozó joga, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, ha az összhangban van az érintett gyermek mindenek felett álló érdekével. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének megfelelően a Charta szintén rögzíti,[31] hogy a hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek felett álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.[32]

---

27 Európai Bizottság 2022.

28 Gyermekjogi Egyezmény 2., 3., 7. és 8. cikk. Az Egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án fogadta el, Magyarország kihirdette az 1991. évi LXIV. törvénnyel.

29 Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikk (3) és (5) bekezdése.

30 Az Európai Unió Alapjogi Chartája 7., 21. és 24. cikk.

31 Az Európai Unió Alapjogi Chartája 24. cikkének (2) bekezdése.

32 Lásd bővebben Európai Bizottság 2022.

Az Európai Parlament 2023 decemberében támogatta[33] a bizottsági Javaslatot. Az uniós országok által megállapított szülői jogállást tehát automatikusan el kellene ismerni az egész EU-ban. Az elismerés megtagadása csak szigorúan meghatározott indokok alapján és egyéni elbírálás után lehetne lehetséges a diszkrimináció megelőzése érdekében.

A nemzeti családjog nem változna, hiszen a szülői jogállás nemzeti szinten történő megállapításakor a tagállamok eldönthetnék, hogy elfogadják-e például a béranyaságot. Viszont a jogszabálytervezet értelmében kötelesek lennének elismerni a más uniós ország által megállapított szülői jogállást. A döntést függetleníteni kell attól, hogy a gyermek hogyan fogant, született vagy milyen családban él. A tagállamoknak – szigorúan meghatározott esetekben és eljárás alapján – lehetőségük lenne arra, hogy ne ismerjék el a szülőséget, ha az nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen a közrendjükkel. Annak érdekében, hogy ne történhessen hátrányos megkülönböztetés, például az azonos nemű szülők gyermekeivel szemben, minden egyes esetet külön kellene majd megvizsgálni.

A Javaslat elfogadásával a képviselők támogatták egy nem kötelezően alkalmazandó igazolás, az Európai Szülői Tanúsítvány[34] (vagy más néven európai leszármazási igazolás, Tanúsítvány) bevezetését is. A cél a bürokrácia csökkentése és a szülői jogállás elismerésének megkönnyítése[35] az EU-ban, hiszen kifejezetten egy másik tagállamban való felhasználás céljából adnák ki. A Tanúsítvány nem helyettesíti a nemzeti dokumentumokat, ugyanakkor helyettük is használható és az EU összes nyelvén és elektronikus formában is elérhető lenne.[36]

A Tanúsítványt abban a tagállamban állítanák ki, amelyben a leszármazást az alkalmazandó joggal összhangban megállapították, és amelynek a bíróságai a Javaslat szerint joghatósággal rendelkeztek az adott esetben. A Tanúsítvány a kibocsátása szerinti tagállamban is felhasználható. A tagállami hatóságok csak akkor kötelesek kibocsátani, ha a gyermek vagy annak törvényes képviselője kéri. Tehát az arra jogosult személyek nem kötelesek kérelmezni a Tanúsítvány kibocsátását, és a leszármazás elismerésének másik tagállamban történő kérelmezésekor más dokumentumokat is bemutathatnak, például bírósági határozatot vagy a megfelelő igazolással ellátott közokiratot. Azonban, ha egy hatóságnak vagy személynek valamely másik tagállamban kiállított Tanúsítványt mutatnak be, az adott hatóság, illetve személy az igazolás helyett nem kérheti bírósági határozat vagy közokirat bemutatását. A tagállamok leszármazásról szóló vagy születési anyakönyvi kivonatai elsődlegesen olyan közokiratok, amelyek a leszármazás tekintetében bizonyító erővel rendelkeznek. Az anyakönyvi kivonatokat minden tagországban más eljárás szerint, más formátumban és más nyelven állítják ki, és azok a kibocsátó tagállamtól

[33] Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a leszármazással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és a közokiratok elfogadásáról, valamint az európai leszármazási igazolás létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM[2022]0695 – C9-0002/2023 – 2022/0402[CNS]) (Különleges jogalkotási eljárás – konzultáció).

[34] A formanyomtatvány tervezetét lásd: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15837-2022-ADD-1/hu/pdf

[35] „Egyetlen gyermeket sem szabad megkülönböztetni a családja vagy a születési módja miatt. Jelenleg a gyermekek jogi értelemben elveszíthetik szüleiket, amikor egy másik tagállamba lépnek. Ez elfogadhatatlan. Ezzel a szavazással közelebb kerülünk ahhoz a célhoz, hogy ha egy tagállamban szülő vagy, akkor minden tagállamban szülő vagy" – emelte ki Maria-Manuel Leitão-Marques (S&D, Portugália) a plenáris szavazást követően.

[36] Lásd bővebben Az Európai Unió Bírósága 221/21. sz. sajtóközleménye.

függően eltérő tartalommal és joghatással rendelkeznek. A Javaslat szerint ezekhez a dokumentumokhoz mellékelhető a Tanúsítvány, amely igazolja az adott dokumentum bizonyító erejét; a bizonyító erőt el kell fogadni, kivéve, ha az ellentétes annak a tagállamnak a közrendjével, ahol az adott dokumentumot bemutatták. Ezzel szemben a Tanúsítványt minden esetben a Javaslatban meghatározott eljárás keretében, egységes formanyomtatványon, az egész Unió területén azonos tartalommal és hatállyal kell kiadni, összhangban a Javaslat rendelkezéseivel. Vélelmezni kell, hogy az a Tanúsítvány hitelesen bizonyítja a Javaslat által kijelölt alkalmazandó jog szerint megállapított elemeket, és azt nem szükséges semmilyen nemzeti dokumentumba átültetni ahhoz, hogy be lehessen jegyezni a vonatkozó tagállami nyilvántartásba.

Mivel a Tanúsítvány formanyomtatványa valamennyi uniós nyelven rendelkezésre állna, jelentősen csökkenne a fordítások iránti igény. A leszármazási jogállás az esetek többségében állandó, így a Tanúsítványnak és annak másolatainak az érvényessége időben nem lenne korlátozott, ez azonban nem érinti annak lehetőségét, hogy a Tanúsítványt szükség esetén kijavítsák, módosítsák, felfüggesszék vagy visszavonják.[37]

A Javaslat elfogadását követően a lengyel kormány igazságügyi minisztere, Sebastian Kaleta szinte azonnal jelezte, hogy a lengyel kormány meg fogja vétózni a tervezetet.[38] Ugyanakkor az is leszögezhető, hogy a nemzeti jogalkalmazói gyakorlat uniós joghoz való igazítása megkezdődött. A jelen tanulmány következő fejezetében részletezett 2018-as Coman-ügyben[39] hozott ítéletet követően például a bolgár Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság az ország uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésének érdekében úgy döntött, hogy az ausztrál és francia származású, azonos nemű pár ausztrál állampolgárságú tagja a 2004/38/EK irányelvnek megfelelően házastársnak minősül. A lengyel Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (NSA) pedig a 2019. december 2-án hozott döntésében[40] a Coman-ügy által az EUB joggyakorlatának részévé tett funkcionális megközelítésnek megfelelő ítéletet hozott. Az NSA ugyanis arra a megállapításra jutott, hogy két azonos nemű személyt szülőként feltüntető külföldi születési anyakönyvi kivonat lengyelországi bejegyzésének közrendi okból történő megtagadása nem akadálya annak, hogy a gyermek számára a hatóságok közvetlenül a külföldi dokumentum alapján úgynevezett PESEL-számot[41] jegyezzenek be. A mondhatni elektronikus személyazonosító számként funkcionáló PESEL-szám az alapja később a személyi igazolvány, útlevél és más hivatalos dokumentumok kiadásának. Jóllehet a döntés köti a lengyel közigazgatási szerveket, mégis egyes szerzők szerint kétséges, hogy a gyakorlatban a hasonló kérelmek elbírálása is ilyen gördülékenyen megy majd.[42]

[37] Lásd bővebben Európai Bizottság 2022.

[38] Poland to veto EU proposal to harmonise surrogacy and LGBT families 2022.

[39] Az Európai Unió Bírósága a Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne, C-673/16. sz. ügy. (2018. június 5.).

[40] NSA, II OPS 1/19 (2019/12/02), para. 10. Lásd: https://caselaw.statelessness.eu/sites/default/files/decisions/NSA_2Dec2019.pdf

[41] Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.

[42] Marinkás 2023: 34.

A következő lépés, hogy a Bizottság Javaslatát illetően az Európai Unió Tanácsának különleges jogalkotási eljárás keretében és – mivel a jogalap az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdése – egyhangúlag kell határoznia. Amennyiben elfogadják a Javaslatot, öt évvel a rendelet hatálybalépése után a Bizottság értékeli annak tagállami alkalmazását, és módosításokat javasolhat.

AZ UNIÓS JOG ÉS A SZÜLŐI JOGÁLLÁS EGYSÉGES ELISMERÉSE A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT: A V.M.A. V STOLICHNA OBSHTINA, RAYON „PANCHAREVO" ÜGY TÜKRÉBEN

Az EUB lényegét tekintve a Coman-ügyhöz hasonló kérdésben, a V.M.A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo" ügyben[43] 2021 decemberében meghozott ítéletében megállapította, hogy a tagállamok kötelesek elismerni a leszármazást annak érdekében, hogy az a gyermek, aki rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával, mindkét szülőjével akadály nélkül gyakorolhassa a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. Az EUB azt is megállapította, hogy ez magában foglalja mindkét szülő olyan okmányhoz való jogát, amely lehetővé teszi számára, hogy a gyermekkel együtt utazzon, így az azonos nemű szülőket és gyermekeiket minden tagállamban családként kell elismerni.

A Pancharevo-ügy tényállása röviden összefoglalva a következő: V. M. A. bolgár állampolgárságú nő és K. D. K. brit állampolgárságú nő 2018-ban Spanyolországban házasságot kötöttek, és ugyanitt gyermekük született 2019-ben. A gyermek spanyol hatóságok által kiállított születési anyakönyvi kivonata a gyermek szüleiként a két anyát tünteti fel. V. M. A. 2020. január 29-én kérelmezte a hatáskörrel rendelkező hatóságtól (*Stolichna obshtina*), hogy állítson ki – a bolgár személyazonosító okmány kiállításához szükséges – születési anyakönyvi kivonatot a gyermek számára.

A szófiai önkormányzat, amely Pancharevo kerületben található, felszólította V. M. A.-t, hogy igazolja a gyermek származását, és nevezze meg a biológiai anyját. A bolgár jog szerint hatályos születési anyakönyvi kivonat csak egy rovatot tart fenn az „anya" számára, és egy másikat az „apa" számára, ezekben a rovatokban viszont csak egyetlen név szerepelhet. Egyebekben a bolgár családjogi törvénykönyv értelmében az anyai ágon való leszármazást a születés határozza meg, a gyermek anyja pedig az őt szülő nő, még az asszisztált reprodukciós eljárások esetében is.

V. M. A. nem tett eleget a felszólításnak, mivel úgy ítélte meg, hogy nem köteles a kért tájékoztatást megadni. Ezután a szófiai önkormányzat megtagadta a kért születési anyakönyvi kivonat kiállítását az érintett gyermek biológiai anyjának személyazonosságára vonatkozó információk hiányára hivatkozva, valamint azért, mert két nőnemű szülőnek a születési anyakönyvi kivonatban való feltüntetése – az azonos nemű párok házasságkötését nem engedélyező – Bulgária közrendjébe ütközne.

[43] Az Európai Unió Bírósága a V.M.A. kontra Stolichna obshtina „Pancharevo" ügyben hozott ítélete (C-490/20. sz. ECLI:EU:C:2021:1008, 2021. december 14.).

Ezek után V. M. A. keresetet nyújtott be az önkormányzat határozatával szemben a szófiai közigazgatási bírósághoz, amely előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az EUB elé. A szófiai közigazgatási bíróság a következő kérdéseket terjesztette elő.

A bolgár állampolgárságú gyermek más uniós tagállamban kiállított születési anyakönyvi kivonatában két nőnemű személy van bejegyezve anyaként, anélkül, hogy meghatároznák, hogy egyikük-e, és ha igen, melyikük a gyermek biológiai anyja. Ez alapján megtagadható-e a bolgár születési anyakönyvi kivonat kiállítása a gyermek számára, tekintettel arra, hogy a kérelmező nem hajlandó megadni, melyikük a gyermek biológiai anyja. Tehát a bejegyzés bolgár hatóságok általi megtagadása sérti-e az uniós jog[44] által az említett állampolgárra ruházott jogokat?

A bíróság továbbá arra kereste a választ, hogy amennyiben az EUB azt állapítaná meg, hogy az uniós jog megköveteli a gyermek két anyjának a bolgár születési anyakönyvi kivonatba történő bejegyzését, abban ez esetben ezt hogyan lehet végrehajtani a nemzeti identitás tiszteletben tartása mellett, figyelembe véve a születési anyakönyvi kivonatra vonatkozó hatályos szabályokat. Tehát szükséges-e egyensúlyt teremteni a Bolgár Köztársaság nemzeti identitása, másrészt a gyermek magánélethez és szabad mozgáshoz való joga között? A bíróság kifejezetten utalt arra is, hogy a bolgár alkotmányos hagyomány védelemben részesíti a család tradicionális felfogását.

A kérdést előterjesztő bíróság azt is kifejtette, hogy a bolgár alkotmány és a bolgár állampolgárságról szóló törvény értelmében a gyermek bolgár állampolgár, abban az esetben is, ha nem rendelkezik bolgár születési anyakönyvi kivonattal. Ellenben a bolgár születési anyakönyvi kivonat hiánya a bolgár személyazonosító okmányok kiadásának adminisztratív akadályát jelentheti, és ebből következően megnehezítheti a gyermek szabad mozgáshoz való jogának és így az őt uniós polgárként megillető jogok teljes körű gyakorlását.[45]

Az EUB a 2021. december 14-én meghozott döntésében[46] megállapította, hogy az olyan uniós állampolgárságú kiskorú gyermek, akinek a fogadó tagállam illetékes hatóságai által kiállított születési anyakönyvi kivonata a gyermek szüleiként két azonos nemű személyt tüntet fel, a gyermek állampolgársága szerinti tagállam köteles egyrészről a gyermek számára személyazonosító igazolványt vagy útlevelet kiállítani, annak előzetes megkövetelése nélkül, hogy saját nemzeti hatóságai születési anyakönyvi kivonatot állítsanak ki, továbbá köteles elismerni a fogadó tagállam által kiállított azon dokumentumot, amely lehetővé teszi az említett gyermek számára, hogy e két személy mindegyikével gyakorolja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát.

Az EUB azt is hangsúlyozta, hogy a személyi állapot kétségtelenül a tagállamok hatáskörébe tartozó terület, továbbá a tagállamok szabadságot élveznek a tekintetben, hogy az azonos nemű személyek házasságát vagy szülői jogállásukat a nemzeti jogukban előírják-e, vagy sem. E hatáskör gyakorlása során azonban minden tagállamnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, különösen a Szerződésnek az uniós polgárok szabad mozgásával és tartózkodásával kapcsolatos rendelkezéseit. E célból minden tagállamnak el kell ismernie a személyeknek a valamely

[44] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. és 21. cikke, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának a 7., 24. és 45. cikke.

[45] De Groot 2021: 2.

[46] Az ítélet feldolgozása az EUB 221/2021. sz. sajtóközleménye alapján történt.

más tagállamban – az e tagállam jogának megfelelően – megállapított személyi állapotát.[47] Végül az a nemzeti intézkedés, amely akadályozhatja a személyek szabad mozgásának gyakorlását, csak akkor igazolható, ha ezen intézkedés összhangban van az Európai Unió Alapjogi Chartájában biztosított alapvető jogokkal.[48]

Megemlítendő, hogy az EUB az eljárási szabályzatának[49] 99. pontja[50] alapján „indokolt végzéssel adott válaszban" döntött a Rzecznik Praw Obywatelskich ügyben,[51] amelyet korábban felfüggesztett, ameddig a Pancharevo-ügyben döntés nem születik, tekintve, hogy a tényállás és a feltett kérdés gyakorlatilag azonos volt. Ebben a döntésben az EUB megismételte a Pancharevo-ügyben hozott döntést, egyértelművé téve a joggyakorlat további irányát.[52]

A JAVASLATTAL KAPCSOLATOS ÜGY ÁLLÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁNÁL

Az Európai Unió Tanácsa Főtitkárságának tájékoztatása[53] szerint a Bizottság 2022. december 8-i levelében továbbította a Javaslatot a Tanács számára. Mivel a jogalap az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdése, a Tanácsnak az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag kell határoznia. A Javaslatot 2022. december 19-én terjesztették a polgári jogi ügyekkel foglalkozó munkacsoport elé (szülői szerep).

A munkacsoport elnöksége (Elnökség) 2024. május 24-én az Állandó Képviselők Bizottságának és a Tanácsnak címzett irányadó vitajavaslatot terjesztett elő. A vitajavaslat anyagában olvasható, hogy az európai adatvédelmi biztos 2023. január 26-án, az Európai Parlament pedig 2023. december 14-én nyilvánított véleményt az ügyben. A Tanács leszármazással foglalkozó polgári jogi munkacsoportja több ülésén is megvizsgálta a Javaslatot.

A béranyaság kérdése az egyik olyan téma, amely a munkacsoport ülésein jelentős vitát váltott ki, és így foglalkozni kell e kérdéssel annak érdekében, hogy megvalósuljon a Javaslat azon célja, hogy valamennyi gyermek tekintetében megkönnyítse a más tagállamban megállapított leszármazás elismerését, függetlenül attól, hogy a gyermek hogyan fogant, vagy hogyan

47 Lehóczki 2021.

48 Például az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, valamint a 24. cikkében a gyermekek garantált jogai, különösen a gyermekek mindenek fölött álló érdekeinek figyelembevételéhez való jog, valamint a két szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolat fenntartásához való jog a releváns.

49 Az EUB 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzata (HL L 265., 2012.9.29.).

50 Az EUB 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzata, 99. pont: „Ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, vagy az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, vagy ha az előzetes döntéshozatalra elé terjesztett kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek, a Bíróság az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat."

51 EUB, C-2/21. sz. ügy Rzecznik Praw Obywatelskich, végzés, 2022. június 24.

52 Marinkás 2023: 30.

53 Az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága Közinformációs Szolgálata e-mailes megkeresést követően, 2025. február 21-én küldött válaszában tájékoztatást adott az ügy jelenlegi állásáról. A közölt információkat az EU Tanácsa Főtitkárságának Tájékoztatási Szolgálata készítette, és nem tekinthető a Tanács hivatalos álláspontjának.

született, és függetlenül attól, hogy milyen családban él. Az Elnökség véleménye szerint időszerű lenne irányadó vitát folytatni erről a fontos kérdésről.

A Javaslat nem szabályozza és nem is tiltja magát a béranyaságot. A Szerződések értelmében minden tagállam hatáskörrel rendelkezik annak eldöntésére, hogy a nemzeti ügyekben hogyan állapítja meg a leszármazást, és hogy a területén szabályozzák vagy tiltják-e a béranyaságot. Egyes tagállamok engedélyezik és szabályozzák is a béranyaságot, míg más tagállamok nemzeti jogukban tiltják vagy nem rendelkeznek erre a kérdésre vonatkozó szabályozási kerettel. Olaszországban és Romániában a béranyaság kifejezetten tiltva van. Csehországban és Lengyelországban nincs szabályozva, Németországban maga a törvény nem teszi lehetővé a béranyaságot etikai okokból. A potenciális szülők azonban más álláspontot képviselnek, és sokszor béranyát keresnek külföldön. Svédországban a béranyaság nincs kifejezetten tiltva, de van rá hallgatólagos tilalom a béranyasági megállapodásokra vonatkozóan.[54]

Az Elnökség kifejtette, hogy teljes mértékben tudatában van annak, hogy a Javaslat vizsgálata még folyamatban van, különösen a joghatósági szabályok és az alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok tekintetében. Bár más további szempontokat is még alaposabban meg kell vitatni, a béranyaság a Javaslat egyik legérzékenyebb aspektusa. Ebben az összefüggésben az Elnökség úgy véli, hogy az ezzel kapcsolatos politikai iránymutatás segítené a szakértői szintű megbeszéléseket. Végezetül az Elnökség emlékeztet arra az elvre, hogy „mindaddig semmiről nincs megállapodás, amíg mindenről megállapodás nem született."[55]

Az Elnökség fő célja tehát, hogy a Javaslat keretében minden tagállam számára elfogadható megoldást sikerüljön találni a béranyasággal kapcsolatban felmerült kérdésekre. A szakértői szintű megbeszélésekből kiderült, hogy többféle megoldásra van szükség ahhoz, hogy a Javaslattal összefüggésben a béranyaság által felvetett összes kérdésre választ lehessen adni. Az Elnökség a következő megoldásokat terjesztette a miniszterek elé: a) a közrendi kivételre való hivatkozás lehetősége, b) az imperatív nemzeti rendelkezések alkalmazása és c) a nemzeti jog szerinti alternatív eljárás alkalmazásának lehetősége a leszármazásnak a béranyaságot követően történő elismerésére. Az Elnökség úgy véli, hogy ezek a javasolt megoldások rugalmasságot biztosítanak a tagállamok számára a béranyasággal kapcsolatos saját nemzeti politikájuk védelmének lehetősége érdekében.

Az Elnökség úgy véli, hogy a béranyaságot magukban foglaló helyzeteknek a Javaslat hatálya alá vonása – a tagállamok aggályainak a javasolt megoldások révén történő kezelése mellett – hozzájárulna valamennyi gyermek jogainak védelméhez.

A fenti okok alapján az Elnökség politikai iránymutatást kért a miniszterektől. Felkérte a minisztereket, hogy fejtsék ki azzal kapcsolatos álláspontjukat, hogy a közrendi kivétel alkalmazásának lehetősége, az imperatív nemzeti rendelkezésekről szóló cikk beillesztése és a leszármazás béranyaságot követően történő elismerésére vonatkozó, a nemzeti jog szerinti alternatív eljárás alkalmazásának lehetősége lehet-e a továbblépés megfelelő módja a Javaslat összefüggésében a leszármazás béranyaságot követően történő megállapítása és elismerése

[54] Morel et al. 2022: 185. 24. lj.

[55] Council of the European Union 2024.

tekintetében. Az említett megoldások konkrét megvalósításának mikéntjéről további szakértői szintű megbeszéléseket szükséges folytatni.[56]

A miniszterek a Bel- és Igazságügyi Tanács keretében 2024. június 14-én megtartották az irányadó vitát a bizottsági rendeletjavaslatról, amely arra irányul, hogy megkönnyítse a gyermekek valamely másik tagállamban megállapított leszármazásának az elismerését az uniós tagállamokban. A Bizottság számadatai[57] alapján jelenleg mintegy 2 millió gyermek lehet abban a helyzetben, hogy az egy adott tagállamban megállapított leszármazást valamely másik tagállam nem ismeri el minden tekintetben. Ebből pedig a családoknak nehézségei származhatnak a más uniós tagállamba utazáskor vagy letelepedéskor. A vita során a miniszterek mindenekelőtt a leszármazás béranyaságot követő megállapításával kapcsolatos esetekkel foglalkoztak annak érdekében, hogy azután továbbléphessenek a Javaslattal kapcsolatos tárgyalásokban.[58]

Az irányadó vitát követően a vizsgálat technikai szinten folytatódott és jelenleg is folyamatban van. A Tanács Polgári jogi munkacsoportja legutóbb 2025. március 4-én ülésezett az ügyben, azt követően, hogy az Elnökség több alkalommal újraszövegező javaslatot tett.

ZÁRÓGONDOLATOK, KÖVETKEZTETÉSEK

A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra tekintettel az EUMSZ 21. cikke értelmében és az ahhoz kapcsolódó, az EUB által értelmezett másodlagos jog alapján, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartása és a tagállami közrend nem szolgálhat annak alapjául, hogy a tagállam megtagadja a gyermek és annak azonos nemű szülei közötti szülő-gyermek kapcsolatnak az uniós jogból eredő jogok gyakorlása céljából történő elismerését.

A leszármazással kapcsolatos uniós jog hiányának pótlása és valamely más tagállamban letelepedett szülői hovatartozás tagállami elismerésével kapcsolatos nehézségek kezelése érdekében a Bizottság harmonizációs szabályok elfogadását javasolta a következők tekintetében. A nemzetközi joghatóság,[59] az alkalmazandó jog[60] és a bírósági határozatok elismerése és egy másik tagállamban kiállított szülői okiratok[61] elfogadása. A tagállamok nem utasíthatnák el a másik tagállamban letelepedett család szülői hovatartozásának elismerését olyan közrendi okokra hivatkozva, amelyek a Chartával ellentétes megkülönböztetéshez vezetnének, például ha pusztán arra hivatkozva utasítanák el az elismerést, hogy a szülők azonos neműek.[62]

---

56 Council of the European Union 2024.

57 Lásd: https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2024/06/14/

58 A Bel- és Igazságügyi Tanács (Igazságügy) 2024. június 14-i irányadó vitájának főbb eredményeiről szóló tájékoztató elérhető: https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2024/06/14/

59 Vagyis azok a szabályok, amelyek meghatározzák, hogy határokon átnyúló helyzetekben mely tagállam bíróságai illetékesek a szülői lét megállapítására.

60 Azaz a határokon átnyúló helyzetekben a szülői lét megállapítására alkalmazandó nemzeti jogot kijelölő kollíziós szabályok.

61 Hatósági vagy közjegyzői okiratok.

62 Lásd bővebben A Javaslat hatásvizsgálatának vezetői összefoglalója, *Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Report* 2022.

A szülői jogállás uniós szinten történő egységes elismerésének biztosítását célzó bizottsági rendeletalkotási Javaslat elfogadása viszont még várat magára. A technikai egyeztetés és vita jelenleg politikai szintéren zajlik az Európai Unió Tanácsában. Mivel a jogalap az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdése, a Tanácsnak az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárásban egyhangúlag kell határoznia. Ellenben a Tanácsban az egyhangú döntés megszerzése rendkívül nagy kihívást jelenthet, hiszen a Javaslat érinti a gyermeket nevelő azonos nemű pár házastársak házasságkötésük révén létrejött szülői státuszának kérdését, és hat tagállam alkotmányosan tiltja az azonos nemű párok házasságát. Valójában más tagállam is ellene lehet e jogalkotási folyamatnak, ugyanis az EU-ban nagymértékben a konszenzusépítésen és a szavazatkereskedésen alapul a politikaalkotás természete. Ez az akadály úgy hárulhatna el, ha a Tanács aktiválná az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése szerinti átjáró záradékot, azaz különleges *passerelle klauzulát*[63] alkalmazna. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az EUMSZ[64] vagy az EUSZ egy meghatározott területen vagy esetben a Tanács számára egyhangú határozathozatalt ír elő, az Európai Tanács határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon. Amennyiben az EUMSZ úgy rendelkezik, hogy a Tanácsnak egyes jogalkotási aktusokat különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadnia, az Európai Tanács határozatban úgy rendelkezhet, hogy az ilyen jogalkotási aktusok rendes jogalkotási eljárás keretében is elfogadhatók. Az Európai Tanácsnak minden ilyen kezdeményezéséről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Ha valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, a határozatot nem lehet elfogadni. Kifogás hiányában az Európai Tanács a határozatot elfogadhatja. A határozatot az Európai Tanács egyhangúlag, az Európai Parlament tagjai többségével elfogadott egyetértését követően fogadja el. Ez a folyamat erősebb szerepet biztosítana az Európai Parlamentnek, a leginkább LMBTIQ-párti szereplőnek az uniós intézmények között.[65]

A szülői jogállás uniós szintű egységes elismerésének kérdésén túl jelen tanulmány azt is vizsgálta, hogy az uniós jog miként védi az azonos nemű házaspárokat a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joguk tekintetében, és ezen jogból milyen további jogok származtathatók.

Továbbá a Coman- és a Pancharevo-ügyekben hozott ítéletekre fókuszálva választ kapott az a kérdés, hogy az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó, az uniós polgársággal és a személyek szabad mozgásával összefüggő jogok, másrészről a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó, a nemzeti identitás részét képező családjogi kérdések ütközésekor a nemzeti vagy az uniós jognak kell elsőbbséget élveznie.

Az összeütközés fő oka, hogy a személyi állapot meghatározása, különösen az azonos nemű párok házasságáról és szülői jogállásáról való rendelkezés, lényegében a tagállamok kizárólagos

---

63 Az EU-szerződések *passerelle klauzulákat* is tartalmaznak hat különleges szakpolitikai területre vonatkozóan, amelyek között szerepel a határokon átnyúló családjogi kérdés, az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdése értelmében. A jogszabályok elfogadásának feltételei ezeken a területeken kevésbé kidolgozott eljárást igényelnek, ha az intézmények úgy döntenek, hogy *passerelle klauzulát* alkalmaznak. Az első négy esetben a Tanács dönt a *passerelle klauzulákról,* míg az utolsó kettőben az Európai Tanács.

64 Például az EUMSZ 81. cikk (3) bekezdése és a 19. cikke alapján hozott döntések.

65 Lásd bővebben Bianchetti 2022.

hatáskörébe tartozik, ugyanakkor e hatáskör gyakorlása akadályozhatja vagy korlátozhatja az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának érvényesülését.

Az EUB, bár mind a Coman-, mind a Pancharevo-ügyben hangsúlyozta a tagállamokat e téren megillető mozgásteret, az úgynevezett funkcionális megközelítést alkalmazva úgy döntött, hogy az uniós jognak kell elsőbbséget élveznie.[66]

Az egységesebb uniós szabályok hiányában a házasság, a szülői státusz és a kapcsolódó szolgáltatások elérését valójában az a véletlen határozza meg, hogy az érintett melyik államban él. A szülői státusz kölcsönös elismerésére irányuló rendeleti javaslat célzott és arányos válasz lehet erre a kiszolgáltatottságra. Bár nem harmonizálja a családjog anyagi jogi részét, a határon átnyúló helyzetekben egységesíti a joghatósági, az alkalmazandó jogra vonatkozó és az elismerési szabályokat, valamint bevezeti az Európai Szülői Tanúsítványt. Meglátásom szerint az „aki egy országban szülő, az mindenhol szülő" elv a gyermek mindenek felett álló érdekét, a Charta 7., 21. és 24. cikkét, továbbá az EJEB és az EUB ítélkezési minimumait fordítja le végrehajtható eljárásjogi garanciákra. E megoldás egyszerre szolgálja a mobilitást, a jogbiztonságot és a diszkrimináció megelőzését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bátki Anna – M. Ribiczey Nóra (2021): *Családhatározó. A sokszínűség pszichológiája*. Budapest: Open Books.

Bianchetti, Viola (2022): *Same-Sex Couples and Freedom of Movement: The Case for Cross-Border Recognition*. CIFE Executive Master in EU Studies. Online: https://bit.ly/4dyOark

Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Report. Brussels: Európai Bizottság, 7.12.2022 SWD(2022) 392 final. Online: https://bit.ly/4fvZpU1

Council of the European Union (2024): Proposal for a Council Regulation on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition of Decisions and Acceptance of Authentic Instruments in Matters of Parenthood and on the Creation of a European Certificate of Parenthood – Policy Debate. Brussels. Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9897-2024-INIT/en/pdf

De Groot, David (2021): *EU Law and the Mutual Recognition of Parenthood Between Member States: The Case of V.M.A. v Stolichna Obsthina*. Global Governance Programme. European University Institute. Online: https://cadmus.eui.eu//handle/1814/69731

Lápossy Attila – Szabó Tasi Katalin – Szajbély Katalin (2023): A család(fogalom) és más alapjogok – alkotmányjogi megközelítésből. *Családi Jog,* 1, 1–8. Online: https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3111936

Lehóczki Balázs (2021): Az Európai Bíróság gyakorlatából. Azonos nemű szülőkkel rendelkező uniós polgár gyermek szabad mozgáshoz való jogából a gyermek állampolgársága szerinti, az azonos nemű személyek szülői jogállásának lehetőségét el nem ismerő tag-

[66] Marinkás 2023: 31.

államra háruló kötelezettségek. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények,* 9(4), 95–101. Online: https://doi.org/10.32566/ah.2021.4.5

Marinkás György (2023): Gondolatok az uniós jog elsőbbsége és a tagállamok nemzeti identitása közötti kapcsolatról az EUB ún. „Pancharevo" ítéletének tükrében. *Jog–Állam–Politika,* 2, 29–64. Online: https://doi.org/10.58528/JAP.2023.15-2.29

Morel, Sophie et al. (2022): *Study to Support the Preparation of an Impact Assessment on a Possible Union Legislative Initiative on the Recognition of Parenthood Between Member States.* Brussels: European Commission, B-1049, March 2022. Online: https://bit.ly/4fvWef3

Poland to veto EU proposal to harmonise surrogacy and LGBT families (2022). *CNE News,* 2022. december 13. Online: https://cne.news/article/2201-poland-to-veto-eu-proposal-to-harmonise-surrogacy-and-lgbt-families

Sipos Alexandra (2021): *Házasságot mindenkinek? Az azonos nemű párkapcsolat elismerése Magyarországon.* PhD-disszertáció. Budapest: ELTE Szociológia Doktori Iskola. Online: https://doi.org/10.15476/ELTE.2021.056

Sobotka, Tomáš – Toulemon, Laurent (2008): Changing Family and Partnership Behaviour: Common Trends and Persistent Diversity Across Europe. *Demographic Research,* 19(6), 85–138. Online: https://doi.org/10.4054/DemRes.2008.19.6

Vaskovics László (2014): Családszerkezeti átalakulások európai kitekintésben. *Szociológiai Szemle,* 24(1), 5–39. Online: https://ojs3.mtak.hu/index.php/szocszemle/article/view/13555

Nemzetközi egyezmények

ENSZ, Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, New York, 1948.
ENSZ, Gyermekjogi Egyezmény, New York, 1989.

Az Európa Tanács jogforrásai

Emberi Jogok Európai Egyezménye (*European Convention on Human Rights*), Strasbourg, 4 November 1950 – Council of Europe Treaty Series – 005. (Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény)

Az Európai Unió alapszerződései

Az Európai Unióról szóló szerződés, HL C 321 E, 2006. 12. 29.
Az Európai Unióról szóló szerződés, HL C 326, 2012. 10. 26.
Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, HL C 326, 2012. 10. 26.
Lisszaboni Szerződés 2007, HL C 306, 2007. 12. 17.

Európai uniós jogforrások

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Nizza, 2000.

A Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról

Egyéb uniós dokumentumok

A Bizottság közleménye: „Egyenlőségközpontú Unió: az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025)", 2020. november 12., COM(2020) 698. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0698

Az EU gyermekjogi stratégiájáról szóló, 2021. március 24-i bizottsági közlemény (COM[2021]0142). „Az Európai Bizottság főbb intézkedései: horizontális jogalkotási kezdeményezésre irányuló javaslatot terjeszt elő 2022-ben a szülőség tagállamok közötti kölcsönös elismerésének támogatásáról." Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52021DC0142

Az Európai Parlament 2017. február 2-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az örökbefogadások határokon átnyúló aspektusairól (2015/2086[INL]) (2018/C 252/02). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ%3AC%3A2018%3A252%3AFULL

Az Európai Parlament 2022. április 5-i állásfoglalása a polgári, közigazgatási és családjogi eljárásokban a gyermek jogainak védelméről (2021/2060[INI]) (2022/C 434/02)

Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a leszármazással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és a közokiratok elfogadásáról, valamint az európai leszármazási igazolás létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2022)0695 – C9-0002/2023 – 2022/0402 (CNS)] (Különleges jogalkotási eljárás – konzultáció). Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0368_HU.html

Az Európai Unió Bírósága 221/21. sz. sajtóközleménye. Luxembourg, 2021. december 14. Online: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210221hu.pdf

Európai Bizottság (2022): Javaslat. A Tanács rendelete a leszármazással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és a közokiratok elfogadásáról, valamint az európai leszármazási igazolás létrehozásáról. Brüsszel, 2022. december 7. COM(2022) 695 final 2022/0402 (CNS). Online: https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2022/0695/COM_COM(2022)0695_HU.pdf

Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén (Brüsszel, 2020. szeptember 16.).

EJEB-döntések

EJEB, Oliari és mások k. Olaszország (18766/11, 36030/11), ítélet, 2015. július 21.
EJEB, Vallianatos és társai kontra Görögország ügyben, 29381/09 és 32684/09. sz. kérelmek alapján 2013. november 7-én hozott ítélet.

EUB-döntések

EUB, 2018. június 5-i C-673/16. sz. ügyben hozott ítélet, Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne ügy [ECLI:EU:C:2018:385]
EUB, 2021. december 14-i C-490/20. sz. ügyben hozott ítélet, V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo" ügy [ECLI:EU:C:2021:1008]
EUB, C-490/20, V.M.A. k. Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo' ügy, Julianne Kokott főtanácsnok indítványa, 2021. április 15.

Virok-Ujlaki Anikó 1986. január 18-án született Szentendrén. Magyar állampolgár, házas, két gyermek édesanyja. Jelenlegi munkahelye a Gödi Polgármesteri Hivatalban van, ahol 2020 óta a Beruházási és Városüzemeltetési Osztályt vezeti. Felsőfokú tanulmányait az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán kezdte, ahol igazságügyi szervező diplomát szerzett (2007–2010). Ezt követően a mesterképzést a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán végezte, ahol megszerezte az okleveles közigazgatási szakértő végzettségét európai és nemzetközi közigazgatási szakirányon (2014–2016). Angol és eszperantó nyelvből B2 szintű, államilag elismert, középfokú komplex nyelvvizsgával rendelkezik, emellett orosz és német nyelvből alap- és középfokú nyelvi ismeretekkel bír. A doktori képzést 2018-ban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolában kezdte. 2022 óta a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója. Kutatási területe: családjog, uniós jog, alapjogok és nemzetközi jog. Témavezetője Dr. habil. Zeller Judit PhD, egyetemi docens. Tudományos tevékenysége során írt publikációi az MTA MTMT rendszerében érhetők el.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 185–211. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.8

Bányász-Váczi Kincső Boróka – Daniné Polák Viktória

A COVID–19 KÖZEGÉSZSÉGÜGYI INTÉZKEDÉSEINEK TÁRSADALMI ELFOGADOTTSÁGÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

NEMZETKÖZI SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS ÉS EGY NÉMETORSZÁGI ESETTANULMÁNY EREDMÉNYEI

Determinants of the Social Acceptance of Covid–19 Public Health Measures
A Comparison of International Literature and a German Case Study

Bányász-Váczi Kincső Boróka kutató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kiberbiztonsági Kutatóintézet; Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemeskürty István Tanárképző Kar, vaczi.kincso.boroka@uni-nke.hu

Daniné Polák Viktória, PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; jogász, praxismenedzser, urológiai praxis, Schramberg, Németország, polvic@freemail.hu

A Covid–19-világjárvány idején a kormányok világszerte különböző közegészségügyi intézkedéseket vezettek be a vírus terjedésének lassítása érdekében, ezek hatékonysága nagymértékben függ a lakosság együttműködésétől és társadalmi elfogadottságától. A tanulmány célja annak feltárása, hogy milyen tényezők befolyásolják a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát. A kutatás strukturált szakirodalmi áttekintésre épül, amely a nemzetközi empirikus vizsgálatok eredményeit szintetizálja, valamint egy Németországban végzett kérdőíves felméréssel egészül ki esettanulmányként (N=100). Az eredmények alapján az intézkedések elfogadottságát demográfiai tényezők (például életkor és nem), pszichológiai tényezők (kockázatpercepció), valamint intézményi és politikai tényezők (intézményi bizalom, politikai orientáció) egyaránt befolyásolják. A szakirodalmi feldolgozás és az esettanulmány eredményei arra utalnak,

hogy az alacsonyabb társadalmi költséggel járó, kevésbé intruzív intézkedések általában szélesebb társadalmi támogatottságot élveznek, míg a mobilitási korlátozások és a digitális megfigyelési technológiák gyakrabban váltanak ki megosztott társadalmi reakciókat.

Kulcsszavak:
Covid–19, esettanulmány, intézményi bizalom, kockázatpercepció, közegészségügyi intézkedések, társadalmi elfogadottság

During the Covid–19 pandemic, governments around the world introduced a wide range of public health measures to slow the virus's spread. The effectiveness of these interventions, however, depends not only on epidemiological factors but also on the extent to which they are socially accepted and followed by the population. This study examines the factors influencing the social acceptance of Covid–19 public health measures. The research is based on a structured literature review synthesizing findings from international empirical studies and is complemented by a questionnaire survey conducted in Germany as a case study (N=100).

The results indicate that the acceptance of public health measures is shaped by a combination of demographic factors (such as age and gender), psychological factors (particularly risk perception), and institutional and political factors (including institutional trust and political orientation). Both the literature review and the case study suggest that measures associated with lower perceived social costs and lower levels of intrusiveness tend to receive broader public support. In contrast, mobility restrictions and digital surveillance technologies more often generate divided public responses.

Keywords:
case study, Covid–19, institutional trust, public health measures, risk perception, social acceptance

BEVEZETÉS

A Covid–19-világjárvány a modern közegészségügyi kormányzás egyik legnagyobb léptékű társadalmi beavatkozási időszakává vált, a kormányok világszerte széles körű nem gyógyszeres intézkedéseket (*non-pharmaceutical interventions,* NPI) vezettek be a vírus terjedésének lassítása érdekében. Az intézkedések a viszonylag kevésbé intruzív egyéni higiéniai ajánlásoktól (például kézfertőtlenítés vagy maszkviselés) a jelentős társadalmi és gazdasági következményekkel járó korlátozásokig terjedtek, mint a kijárási tilalom, a társadalmi érintkezések korlátozása, az utazási tilalmak vagy a digitális kontaktkövető rendszerek alkalmazása.[1] Az ilyen intézkedések hatékonysága azonban nem pusztán epidemiológiai vagy intézményi kérdés, alapvetően függ attól is, hogy a társadalom milyen mértékben fogadja el, illetve hajlandó betartani azokat.[2]

[1] Betsch et al. 2021; Jørgensen et al. 2020; Schmelz–Bowles 2022.
[2] Siegrist–Luchsinger–Bearth 2021; Broek-Altenburg – Atherly 2020.

A járvány kezdeti szakaszában számos országban rendkívül magas társadalmi támogatottság övezte a korlátozó intézkedéseket. Felmérések szerint például az Egyesült Államokban és Ausztráliában a lakosság döntő többsége támogatta a kijárási korlátozásokat 2020 tavaszán.[3] Hasonlóan magas támogatottságot mutattak ki európai vizsgálatok is, ahol a válaszadók nagy része elfogadhatónak tartotta a közösségi érintkezések korlátozását vagy a maszkviselési kötelezettséget.[4] A kutatások ugyanakkor gyorsan rámutattak arra, hogy az egyes intézkedések társadalmi elfogadottsága markáns különbségeket mutat, a személyes higiéniai intézkedések széles körű támogatottságot élveztek, míg a digitális megfigyelési rendszerek vagy a magánéletbe mélyebben beavatkozó korlátozások jóval megosztóbbnak bizonyultak.[5] Az intruzivitás ebben az értelemben az intézkedések azon mértékére utal, amelyben azok korlátozzák az egyéni autonómiát, a mobilitást vagy a magánszféra védelmét.

A Covid–19-intézkedések elfogadottságát vizsgáló empirikus kutatások száma az elmúlt években számottevően bővült. A rendelkezésre álló szakirodalom alapján a társadalmi attitűdök alakulását sok tényező befolyásolja, amelyek demográfiai, pszichológiai és politikai dimenziók mentén értelmezhetők. Demográfiai szempontból például számos vizsgálat kimutatta, hogy az idősebb korosztályok nagyobb valószínűséggel fogadták el a járványügyi intézkedéseket, részben a magasabb kockázatérzékelés és a nagyobb egészségügyi sérülékenység miatt.[6] Hasonló összefüggések figyelhetők meg a nemek között is, több országban a nők nagyobb arányban támogatták a megelőző intézkedéseket, és nagyobb valószínűséggel követték az egészségügyi ajánlásokat.[7] Az iskolai végzettség szintén fontos prediktornak bizonyult, a magasabb végzettséggel rendelkező válaszadók általában nagyobb valószínűséggel fogadták el a vakcinációt és más közegészségügyi intézkedéseket.[8] A szakirodalomban az intézkedések társadalmi elfogadottsága több dimenzióban jelenik meg, ideértve az intézkedések támogatottságát, az azokhoz kapcsolódó viselkedési együttműködést, valamint a kormányzati intézkedések legitimitásának percepcióját.

A demográfiai tényezők azonban önmagukban nem magyarázzák a társadalmi attitűdök alakulását. Számos kutatás arra mutat rá, hogy a politikai orientáció és az intézményekbe vetett bizalom fontos szerepet játszik a járványügyi intézkedések elfogadottságában. Politikai polarizációval jellemezhető országokban – különösen az Amerikai Egyesült Államokban – a pártpreferencia gyakran erős prediktornak bizonyult a Covid–19-intézkedésekkel kapcsolatos attitűdök magyarázatában.[9] Hasonló jelenségek figyelhetők meg Európában is, ahol a politikai ideológia és a kormányzati intézkedések legitimitásának percepciója szignifikánsan befolyásolta a lakossági együttműködést.[10]

[3] Czeisler et al. 2020.
[4] Meier et al. 2020.
[5] Altmann et al. 2020; Garrett et al. 2020.
[6] Clark et al. 2020; Nisa et al. 2021.
[7] Margraf–Brailovskaia–Schneider 2020; Terry et al. 2022.
[8] Figueiredo–Larson 2021.
[9] Gadarian–Goodman–Pepinsky 2021; Barry et al. 2021.
[10] Altiparmakis et al. 2021; Lindholt et al. 2021.

A pszichológiai tényezők szintén fontos szerepet játszanak a járványügyi intézkedések elfogadásában. A kockázatészlelés, a fenyegetettség érzete, valamint a védekezési intézkedések hatékonyságába vetett hit a viselkedési epidemiológia klasszikus modelljeiben – például a *health belief model* vagy a *protection motivation theory* keretében – régóta ismert magyarázó tényezők.[11] Empirikus vizsgálatok azt mutatják, hogy a Covid–19 esetében különösen az érzelmi alapú kockázatészlelés és a családtagok egészsége miatti aggodalom bizonyult erős prediktornak a preventív viselkedés magyarázatában.[12] Emellett a közintézményekbe és tudományos szakértőkbe vetett bizalom is érdemi hatást gyakorol az intézkedések társadalmi elfogadottságára.[13] A kutatások továbbá az információs környezet és az információforrások szerepére is rámutattak a közegészségügyi intézkedések elfogadottságának alakulásában, a médiában megjelenő kockázatnarratívák, a közintézményekhez kapcsolódó információforrások használata, valamint a közegészségügyi kommunikáció nagymértékben befolyásolhatja a lakossági attitűdöket és a preventív viselkedést.[14] Ezenkívül az intézkedések észlelt hatékonysága is fontos magyarázó változónak bizonyult a közegészségügyi intézkedések támogatottságának és a *compliance* alakulásának magyarázatában.[15]

A járványügyi intézkedések elfogadottsága ugyanakkor nem tekinthető statikus jelenségnek, a pandémia előrehaladtával több tanulmány kimutatta, hogy a társadalmi támogatottság – különösen a magas társadalmi költségekkel járó intézkedések esetében – csökkenni kezdett, miközben az alacsony költségű preventív viselkedések, például a kézhigiénia támogatottsága stabil maradt.[16] A szakirodalomban ezt a jelenséget gyakran *pandemic fatigue* néven írják le, vagyis a hosszan fennálló korlátozásokkal szembeni társadalmi kimerültség fogalmával. Ugyanakkor a kutatások arra utalnak, hogy inkább intézkedésspecifikus támogatottsági mintázatok alakulnak ki, nem pedig egységes attitűdcsökkenés.[17]

Az elmúlt években jelentékeny mennyiségű empirikus kutatás vizsgálta a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságát. A rendelkezésre álló eredmények azonban fragmentált képet mutatnak, az egyes vizsgálatok eltérő országokra, különböző pandémiás szakaszokra és különböző típusú intézkedésekre fókuszálnak, gyakran eltérő mintákon és különböző mérési indikátorok alkalmazásával. Ennek következtében nehezen megállapítható, hogy a különböző vizsgálatok eredményei milyen mértékben tekinthetők egymással összevethetőnek, valamint hogy milyen általános tendenciák azonosíthatók az eltérő társadalmi és intézményi környezetekben. Jelen tanulmány ezért szisztematikus szakirodalmi áttekintésre építve vizsgálja, hogy milyen demográfiai, pszichológiai és politikai tényezők befolyásolták a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát.

[11] Rosenstock–Strecher–Becker 1988; Rogers 1983.
[12] Siegrist–Luchsinger–Bearth 2021; Law et al. 2022; Botzen et al. 2022; Georgieva et al. 2021; Vandrevala et al. 2020; Garrett et al. 2020.
[13] Dye et al. 2021.
[14] Fiordelli–Rubinelli–Diviani 2023; Cardo–Kraus–Kaifie 2021; Lang et al. 2021.
[15] Mækelæ et al. 2020; Georgieva et al. 2021.
[16] Vries et al. 2021; Broek-Altenburg – Atherly 2020.
[17] Wit et al. 2023; Barry et al. 2021; Rosman et al. 2021.

A tanulmány alapját strukturált szakirodalmi adatbázis képezi, amely több mint száz olyan empirikus kutatást tartalmaz, amelyek a lakosság Covid–19-intézkedésekkel kapcsolatos attitűdjeit vizsgálták különböző országokban és pandémiás szakaszokban. A vizsgálat során külön figyelmet fordítottunk három kulcsfontosságú dimenzióra, (1) a demográfiai különbségekre az intézkedések elfogadásában, (2) az intézkedések percepcióját befolyásoló pszichológiai és társadalmi tényezőkre, valamint (3) az egyes intézkedéstípusok eltérő társadalmi megítélésére. A szakirodalmi áttekintést egy németországi kérdőíves adatfelvétel esettanulmányként egészíti ki, amely a nemzetközi szakirodalomban azonosított mintázatok empirikus szemléltetését teszi lehetővé egy konkrét nemzeti kontextusban.

Kutatásunk több aspektusban járul hozzá a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát vizsgáló szakirodalomhoz. Elsőként a tanulmány strukturált áttekintést nyújt a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságát vizsgáló empirikus kutatásokról. A szisztematikus szakirodalmi áttekintés lehetővé teszi a különböző országokban végzett kutatások eredményeinek összevetését, valamint annak feltárását, hogy milyen demográfiai, pszichológiai és társadalmi tényezők jelennek meg leggyakrabban magyarázó változóként. Másodszor a kutatás hozzájárul a járványügyi intézkedések társadalmi percepciójának differenciáltabb megértéséhez azáltal, hogy különbséget tesz az eltérő intruzivitású intézkedések között. A tanulmány bemutatja, hogy az intézkedések elfogadottsága nem egységes jelenség, hanem szignifikáns eltéréseket mutat a különböző típusú korlátozások és preventív intézkedések esetében. Harmadszor a tanulmány a nemzetközi szakirodalmi szintézist egy országspecifikus esettanulmánnyal egészíti ki, a németországi kérdőíves adatfelvétel lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy a szakirodalomban azonosított attitűdmintázatok milyen módon jelennek meg egy adott ország társadalmi-intézményi környezetében. Ez a megközelítés hozzájárul a közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottsága kontextusfüggő jellegének jobb megértéséhez.

KUTATÁSI HIÁTUS ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Bár a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát vizsgáló empirikus kutatások száma az elmúlt években számottevően növekedett, a szakirodalom több szempontból is töredezett képet mutat. A legtöbb tanulmány egyetlen országra vagy egy adott pandémiás időszakra fókuszál, miközben az alkalmazott módszertani megközelítések és a vizsgált változók érdemi mértékben eltérnek egymástól. Ennek következtében nehezen áttekinthető, hogy az egyes kutatások eredményei milyen mértékben mondhatók összehasonlíthatónak, illetve hogy milyen általános mintázatok rajzolódnak ki a különböző társadalmi és intézményi kontextusokban.[18]

A szakirodalomban az egyik leggyakrabban vizsgált kérdés az, hogy milyen demográfiai tényezők befolyásolják a járványügyi intézkedések elfogadottságát. Számos kutatás kimutatta, hogy az életkor, a nem és az iskolai végzettség szignifikáns kapcsolatban áll a preventív

[18] Altiparmakis et al. 2021; Lindholt et al. 2021.

viselkedéssel és az intézkedések támogatottságával.[19] Ugyanakkor az eredmények nem minden esetben konzisztens módon jelennek meg a különböző országokban és vizsgálati kontextusokban, ami arra utal, hogy a demográfiai tényezők hatása erősen kontextusfüggő lehet.

Egy másik fontos kutatási irány az intézményi bizalom és a politikai orientáció szerepét vizsgálja a járványügyi intézkedések elfogadásában. Több tanulmány arra mutat rá, hogy a kormányzati intézkedések legitimitásának percepciója, valamint a politikai polarizáció meghatározó hatással lehet a lakossági együttműködésre.[20] Ugyanakkor a politikai tényezők hatása országonként jelentősen eltérhet, különösen az eltérő politikai kultúrával és intézményi struktúrával rendelkező társadalmak esetében.

A szakirodalom további korlátja, hogy a kutatások gyakran egyetlen intézkedéstípusra – például a vakcinációra vagy a maszkviselésre – koncentrálnak, miközben kevés tanulmány vizsgálja szisztematikusan az eltérő intruzivitású intézkedések társadalmi elfogadottságát. Pedig a kutatások arra utalnak, hogy az intézkedések típusa nagymértékben befolyásolja azok társadalmi megítélését, a személyes higiéniai intézkedések általában széles körű támogatottságot élveznek, míg a mobilitási korlátozások vagy a digitális megfigyelési technológiák nagyobb társadalmi megosztottságot válthatnak ki.[21]

E hiányosságok alapján indokolt egy olyan szisztematikus szakirodalmi áttekintés, amely strukturált módon rendszerezi a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát vizsgáló empirikus kutatásokat. Egy ilyen megközelítés lehetővé teszi a kutatási eredmények közötti mintázatok feltárását, valamint annak azonosítását, hogy mely tényezők bizonyulnak következetesen meghatározónak a különböző társadalmi kontextusokban.

Jelen tanulmány ezért az alábbi kutatási kérdésekre keresi a választ:

- KK1: Milyen demográfiai, pszichológiai és intézményi tényezők befolyásolják a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát a nemzetközi szakirodalom alapján?
- KK2: Milyen különbségek figyelhetők meg az eltérő típusú közegészségügyi intézkedések (például alacsony költségű preventív vs. magas intruzivitású intézkedések) társadalmi elfogadottságában?
- KK3: Milyen mértékben jelennek meg a szakirodalomban azonosított mintázatok a németországi empirikus vizsgálat eredményeiben?

A tanulmány ezen kutatási kérdések vizsgálata érdekében szisztematikus szakirodalmi áttekintésre épül, amelynek célja a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságát vizsgáló empirikus kutatások strukturált elemzése, valamint egy németországi esettanulmány bemutatása.

[19] Clark et al. 2020; Figueiredo–Larson 2021; Margraf–Brailovskaia–Schneider 2020; Lindholt et al. 2021; Dhanani–Franz 2022; Czeisler et al. 2020; Wit et al. 2023; Lermer et al. 2021; Martinescu et al. 2022.

[20] Gadarian–Goodman–Pepinsky 2021; Barry et al. 2021.

[21] Altmann et al. 2020; Garrett et al. 2020.

MÓDSZERTAN

A szakirodalom feltárásának módszere

A tanulmány módszertani megközelítése szisztematikus szakirodalmi áttekintés, amelyet egy empirikus esettanulmánnyal egészítettünk ki. A szakirodalmi áttekintés explicit és reprodukálható eljárások alkalmazásával azonosította, értékelte és szintetizálta a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát vizsgáló releváns empirikus publikációkat. A kiegészítő németországi kérdőíves adatfelvétel célja nem önálló hipotézisvizsgálat volt, hanem a szakirodalmi szintézisben azonosított attitűdmintázatok illusztratív kontextualizálása.

A szakirodalmi adatgyűjtés célja egy olyan publikációs korpusz kialakítása volt, amely empirikus kutatásokat tartalmaz a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi percepciójáról és elfogadottságáról. A keresési folyamat során olyan tanulmányokat azonosítottunk, amelyek a lakossági attitűdök, kockázatpercepciók, intézkedéstámogatás, *compliance* vagy az intézkedések hatékonyságának percepciója szempontjából vizsgálták a járványügyi intézkedések társadalmi megítélését. A szakirodalmi feltárás több lépésben történt, amely magában foglalta a releváns publikációk azonosítását, az absztraktalapú előszűrést, valamint a teljes szövegű tanulmányok kiválasztását.

A szakirodalmi feltárás során mesterséges intelligenciával támogatott tudományos keresőeszközt, az Elicit AI-t alkalmaztuk, amely szemantikus keresési algoritmusokkal segíti a kutatási kérdésekhez kapcsolódó releváns publikációk azonosítását nagyméretű tudományos adatbázisokban. Az Elicit a kezdeti publikációs lista összeállítását támogatta, azonban a publikációk kiválasztása, a szűrési kritériumok alkalmazása és bevonása az elemzésbe minden esetben manuális szakértői értékelés alapján történt. Az eszköz elsősorban a Semantic Scholar és az OpenAlex adatbázisokban indexált publikációk metaadataira és absztraktjaira épül, így lehetővé teszi a kutatási kérdéshez szemantikailag kapcsolódó tanulmányok azonosítását.

A szakirodalmi keresés során a publikációk azonosítását kutatásikérdés-alapú szemantikus lekérdezés segítette. A szemantikus keresési megközelítés lehetővé teszi, hogy a rendszer ne kizárólag kulcsszavak egyezése alapján azonosítson publikációkat, hanem a lekérdezés jelentéstartalmához kapcsolódó tanulmányokat is figyelembe vegye. A keresési folyamat kiindulópontját az alábbi kutatási kérdés jelentette:

> "What factors shaped public acceptance and perception of Covid–19 public health measures, including demographic characteristics, perceived intrusiveness of measures, and retrospective evaluations of pandemic policies?"

A szemantikus keresés során az Elicit algoritmusa a lekérdezés jelentéstartalmához leginkább illeszkedő tudományos publikációkat azonosította. A keresési eredmények további szűkítése érdekében két szűrési feltételt alkalmaztunk:

1. a publikációk a Scimago Journal Rankings (SJR) által Q1–Q4 besorolású tudományos folyóiratokban jelentek meg,
2. a cikkek teljes szövege Open Access formátumban elérhető volt.

A Q1–Q4 besorolás alkalmazásával kizárólag a SJR által indexált, lektorált folyóiratokban megjelent publikációkat vontuk be a szűrési folyamatba, biztosítva az alapvető minőségi küszöb teljesítését.

A publikációk kiválasztása során időbeli szűkítést is alkalmaztunk, az elemzésbe kizárólag a 2020 és 2026 között megjelent tanulmányok kerültek be. Az időbeli korlátozás indoka, hogy a Covid–19-világjárványhoz kapcsolódó közegészségügyi intézkedések – például lezárások, maszkviselési szabályok, társadalmi távolságtartás vagy vakcinációs programok – ebben az időszakban jelentek meg széles körben a közpolitikai gyakorlatban, és a társadalmi elfogadottságukat vizsgáló empirikus kutatások döntő többsége is ekkor született. A korábbi publikációk jellemzően más típusú járványokkal vagy általános kockázatkommunikációs kérdésekkel foglalkoznak, ezért csak korlátozottan lennének összehasonlíthatók a specifikus, Covid–19-intézkedéseket vizsgáló kutatásokkal.

A szemantikus keresés eredményeként az Elicit nagyszámú potenciálisan releváns publikációt azonosított, amelyeket a lekérdezéshez való szemantikai illeszkedés alapján rangsorolt. A további feldolgozás során a relevancia szerint rangsorolt publikációk közül egy kezelhető méretű kezdeti mintát választottunk ki, amely az első 1000 találatot foglalta magában. Ez a korpusz szolgált az absztraktalapú szűrés kiindulópontjaként.

A tanulmányok szűrésének és kiválasztásának kritériumai

A tanulmányok kiválasztása ezt követően absztraktalapú szűréssel történt. Ebben a fázisban azokat a publikációkat vontuk be a további elemzésbe, amelyek empirikus módon vizsgálták a Covid–19-járványhoz kapcsolódó közegészségügyi intézkedések társadalmi percepcióját, elfogadottságát, támogatottságát vagy az ezekhez kapcsolódó attitűdöket és viselkedési reakciókat.

Az első szűrési fázisban a publikációk kiválasztása több tartalmi és módszertani kritérium együttes figyelembevételével történt. Az absztraktok áttekintése során azokat a tanulmányokat vontuk be a további elemzésbe, amelyek:

1. legalább egy Covid–19-hez kapcsolódó közegészségügyi intézkedést vizsgáltak (például lezárások, maszkviselési kötelezettség, társadalmi távolságtartási szabályok, utazási korlátozások, vakcinációs politikák vagy kontaktkutatás);
2. lakossági vagy közösségi mintán alapuló empirikus adatfelvételt alkalmaztak;
3. empirikus kutatási módszertant alkalmaztak (kvantitatív, kvalitatív vagy vegyes módszerű vizsgálatok);
4. a közvélemény attitűdjeit vizsgálták, például a közegészségügyi intézkedések elfogadottságát, támogatottságát vagy elutasítását;
5. valamint elsődleges empirikus adatgyűjtésen alapuló elemzést tartalmaztak.

Azokat a publikációkat, amelyek a fenti kritériumok valamelyikének egyértelműen nem feleltek meg, a szűrés során kizártuk az elemzésből. Azokban az esetekben, amikor a kritériumok

teljesülése az absztrakt alapján nem volt egyértelmű, a tanulmányok bevonásáról a teljes szöveg áttekintése és a kutatási kérdéshez való tartalmi illeszkedés alapján döntöttünk.

A második szűrési lépésben a kiválasztott tanulmányok teljes szövegének áttekintése történt meg. Ebben a fázisban a publikációk tartalmi relevanciáját és módszertani leírását vizsgáltuk annak érdekében, hogy az elemzésbe kizárólag olyan tanulmányok kerüljenek be, amelyek empirikus adatgyűjtésen alapulnak, és közvetlenül a Covid–19-járványhoz kapcsolódó közegészségügyi intézkedések társadalmi percepcióját vagy elfogadottságát elemzik. Ennek során kizártuk azokat a tanulmányokat,

1. amelyek nem foglalkoztak a Covid–19-járványhoz kapcsolódó közegészségügyi intézkedések társadalmi percepciójával vagy az ezekhez kapcsolódó attitűdökkel;
2. amelyek nem tartalmaztak empirikus adatgyűjtésen alapuló elemzést;
3. illetve amelyek nem közöltek elegendő módszertani információt az eredmények értelmezéséhez.

Az így kialakított publikációs korpusz olyan tanulmányokat tartalmaz, amelyek a Covid–19-járványhoz kapcsolódó közegészségügyi intézkedések társadalmi percepcióját és elfogadottságát vizsgálják különböző országokban és intézményi kontextusokban. A szűrési folyamat eredményeként 488 tanulmány került be a szakirodalmi szintézis alapjául szolgáló publikációs mintába.

Adatkinyerési eljárás

A kiválasztott tanulmányok esetében strukturált adatkinyerési eljárást alkalmaztunk. Az adatkinyerés célja az volt, hogy egységes formában rögzítsük azokat a módszertani és tartalmi jellemzőket, amelyek lehetővé teszik a publikációk tematikus összehasonlítását és a szakirodalmi szintézis elkészítését.

Az adatkinyerés során a következő fő információcsoportokat rögzítettük:

1. A vizsgált Covid–19 közegészségügyi intézkedések jellemzői. Az egyes tanulmányokban vizsgált konkrét intézkedések típusát (például lezárások, maszkviselési kötelezettség, társadalmi távolságtartási szabályok, kontaktkutatás, karantén vagy utazási korlátozások), az intézkedések kormányzási szintjét (nemzeti, regionális vagy helyi), valamint az intézkedések jellegét (kötelező vagy önkéntes) rögzítettük.
2. Az intézkedések elfogadottságának mérési módja. Rögzítettük, hogy a tanulmányok milyen indikátorok segítségével mérték a közvélemény attitűdjeit (például támogatottság, elfogadás, *compliance* vagy viselkedési szándék), milyen adatgyűjtési módszereket alkalmaztak (például kérdőíves felmérés, viselkedési adatok), valamint milyen mérési skálákat használtak.
3. Demográfiai magyarázó változók. Azonosítottuk azokat a demográfiai tényezőket, amelyeket a tanulmányok a járványügyi intézkedések elfogadottságának prediktoraiként vizsgáltak. Ide tartozott például az életkor, a nem, az iskolai végzettség, a jövedelmi helyzet, a foglalkoztatási státusz, valamint a földrajzi és politikai háttér.

4. Pszichológiai és társadalmi magyarázó változók. Az adatkinyerés során rögzítettük azokat a pszichológiai és társadalmi tényezőket is, amelyek a tanulmányok szerint befolyásolhatják az intézkedések elfogadottságát. Ezek közé tartozott például a kockázatészlelés, a kormányzati és intézményi bizalom, a hatékonyságba vetett hit, a társadalmi normák, valamint az intézkedések észlelt intruzivitása.
5. A kutatások fő eredményei. Minden publikáció esetében rögzítettük azokat a fő megállapításokat, amelyek a közegészségügyi intézkedések elfogadottságát befolyásoló tényezőkre vonatkoznak, beleértve a statisztikai eredményeket, a szignifikáns változókat, valamint az országok közötti különbségeket.
6. Kutatási kontextus és módszertani jellemzők. Az adatkinyerés során rögzítettük a vizsgálatok időpontját, földrajzi kontextusát, a pandémia adott szakaszát, a minták nagyságát és reprezentativitását, valamint a kutatási design típusát (például keresztmetszeti kérdőíves, longitudinális vizsgálat vagy kísérleti kutatás).
7. Elméleti keretek és módszertani korlátok. Azonosítottuk, hogy a tanulmányok milyen elméleti modellekre támaszkodnak (például *protection motivation theory*, *health belief model* vagy kockázatészlelési modellek), valamint rögzítettük azokat a módszertani korlátokat is, amelyeket a szerzők maguk is megfogalmaztak.
8. Ország- és intézményi kontextus. Külön rögzítettük, hogy az adott tanulmány egyetlen országra, több ország összehasonlítására vagy nemzetközi adatbázisokra épül-e, valamint azt is, hogy az elemzés érinti-e Németországot, illetve milyen politikai és intézményi kontextusban vizsgálja a járványügyi intézkedéseket.

Ennek megfelelően a részletes narratív elemzés a szemantikus keresés során legmagasabb relevanciaértékkel rangsorolt tanulmányok egy szűkebb csoportjára épül. A végső kvalitatív szintézis így 135 olyan publikációra támaszkodik, amelyek a kutatási kérdéshez legszorosabban kapcsolódó empirikus vizsgálatokat képviselik.

Az elemzés módszere

A tanulmány elemzési stratégiája kvalitatív szakirodalmi szintézisre épül. A kiválasztott publikációk eredményeit tematikus kategóriák mentén rendszereztük annak érdekében, hogy azonosítsuk a közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottságát magyarázó fő tényezőcsoportokat.

Az elemzés négy fő dimenzióra fókuszált:

1. demográfiai tényezők (például életkor, nem és iskolai végzettség);
2. pszichológiai tényezők (például kockázatpercepció és fenyegetettségérzet);
3. politikai és intézményi tényezők (például intézményi bizalom és a kormányzati intézkedések legitimitása);
4. információs és kommunikációs tényezők (például információforrások és médiakörnyezet).

A tematikus elemzés célja az volt, hogy feltárja, milyen típusú magyarázó változók jelennek meg leggyakrabban a Covid–19-járványhoz kapcsolódó közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottságát vizsgáló empirikus kutatásokban.

Az esettanulmány illeszkedése

A tanulmány elsődleges célja a Covid–19-világjárvány idején bevezetett közegészségügyi intézkedések társadalmi percepciójával foglalkozó nemzetközi szakirodalom szisztematikus áttekintése. A szakirodalmi szintézist egy kisebb léptékű, exploratív jellegű németországi kérdőíves felmérés illusztratív példaként egészíti ki.

Az ilyen jellegű megközelítés a közpolitikai és társadalomkutatási vizsgálatokban gyakran alkalmazott módszertani megoldás, amikor a szakirodalmi áttekintést egy illusztratív empirikus példával egészítik ki annak érdekében, hogy a nemzetközi kutatási eredmények empirikus kontextusban is értelmezhetővé váljanak. A bemutatott németországi kérdőíves felmérés ezért esettanulmányként értelmezhető, amely a szakirodalmi megállapítások kontextualizálását szolgálja.

A kutatás módszertani korlátai

A szisztematikus szakirodalmi áttekintések egyik alapvető módszertani korlátja, hogy az elemzés eredményei nagymértékben függnek az alkalmazott keresési stratégiától és a publikációk kiválasztásának kritériumaitól. Bár a keresési folyamat során arra törekedtünk, hogy a kutatási kérdéshez kapcsolódó releváns tanulmányok lehető legszélesebb körét azonosítsuk, nem zárható ki, hogy egyes publikációk a keresési stratégia sajátosságai miatt kimaradtak az elemzésből, különösen azok a tanulmányok, amelyek eltérő terminológiát vagy kulcsszavakat használnak a közegészségügyi intézkedések társadalmi percepciójának leírására.

További módszertani korlátot jelent, hogy a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságát vizsgáló kutatások komoly módszertani heterogenitást mutatnak. Az egyes tanulmányok eltérő mintavételi stratégiákat, mérési indikátorokat és attitűdoperacionalizációkat alkalmaznak, valamint különböző típusú járványügyi intézkedésekre és eltérő pandémiás időszakokra fókuszálnak. Ez a heterogenitás korlátozza az eredmények közvetlen összehasonlíthatóságát, és indokolttá teszi, hogy a szakirodalmi szintézis elsősorban kvalitatív, tematikus összehasonlításra épüljön.

Az empirikus esettanulmány esetében szintén fontos hangsúlyozni, hogy a kérdőíves adatfelvétel célja nem a nemzetközi szintű általánosítás, hanem a szakirodalmi áttekintés során azonosított attitűdmintázatok illusztratív bemutatása. Ennek megfelelően az empirikus elemzés elsősorban leíró statisztikai megközelítésre épül, és célja nem hipotézisvizsgálat vagy komplex statisztikai modellek alkalmazása, hanem a szakirodalmi eredmények kontextualizálása.

A kérdőíves adatfelvétel nem reprezentatív mintán alapul, és egyetlen németországi vidéki kisváros szakrendelőjének betegei körében készült, ami befolyásolhatja a válaszadók társadalmi

és demográfiai összetételét. A minta struktúráját különösen meghatározza az idősebb korosztályok és a férfi válaszadók felülreprezentáltsága, ami hatással lehet az egyes intézkedések megítélésére. Emellett a felmérés retrospektív jellegű, vagyis a válaszadók a járvány lezárását követően értékelték a korábbi intézkedéseket, ami az emlékezeti torzítás vagy az utólagos értelmezés hatását is magában hordozhatja. Mindezek miatt az empirikus eredményeket óvatosan kell értelmezni, és azok nem tekinthetők általánosíthatónak a teljes német társadalomra.

EREDMÉNYEK

A szakirodalmi korpusz jellemzői

A szisztematikus szakirodalmi keresés eredményeként létrejött publikációs adatbázis olyan empirikus tanulmányokat tartalmaz, amelyek a Covid–19-járványhoz kapcsolódó közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottságát vizsgálták különböző országokban és pandémiás szakaszokban. A kiválasztott publikációk többsége empirikus kutatás, amely a lakossági attitűdök, kockázatpercepciók, preventív viselkedések és az intézkedésekkel kapcsolatos együttműködési hajlandóság vizsgálatára fókuszál.

A publikációk földrajzi eloszlása globális lefedettséget mutat. A vizsgálatok számottevő része Európában és Észak-Amerikában készült, ugyanakkor számos kutatás vizsgálta a járványügyi intézkedések társadalmi percepcióját Ázsiában, Latin-Amerikában és Afrikában is. A tanulmányok többsége 2020 és 2022 között jelent meg, ami összhangban áll a pandémia legintenzívebb szakaszával és azzal az időszakkal, amikor világszerte gyors ütemben jelentek meg empirikus kutatások az intézkedések társadalmi hatásairól. Az európai kutatások között gyakran jelenik meg a németországi kontextus is, amelyet több empirikus vizsgálat figyelt önálló országként vagy nemzetközi összehasonlító kutatások részeként, különös tekintettel a közegészségügyi intézkedések társadalmi percepciójára és a preventív viselkedések elfogadottságára.[22]

A módszertani megközelítések tekintetében a publikációk többsége keresztmetszeti kérdőíves kutatás, amely a lakossági attitűdök és viselkedési szándékok mérésére épül. Néhány tanulmány ugyanakkor paneladatokat vagy longitudinális adatfelvételt alkalmazott annak vizsgálatára, hogy miként változott a közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottsága a pandémia különböző szakaszaiban.[23] A minták nagysága markáns eltéréseket mutat, egyes kutatások több tízezer válaszadót tartalmazó országos reprezentatív felmérésekre épülnek, míg más vizsgálatok kisebb, célzott vagy kényelmi mintákon alapulnak.

A tanulmányok jelentős része a járványügyi intézkedések elfogadottságát különböző típusú magyarázó változókkal próbálja értelmezni. A szakirodalomban ezek a tényezők jellemzően több, egymással összefüggő dimenzió mentén jelennek meg, különösen a demográfiai jellemzők, a pszichológiai tényezők (például kockázatpercepció és fenyegetettségérzet), valamint a politikai és intézményi tényezők szerepe hangsúlyos. Számos tanulmány emellett azt is

[22] Meier et al. 2020; Rosman et al. 2021.
[23] Vries et al. 2021; Lindholt et al. 2021.

vizsgálja, hogy a lakosság mennyire tartja hatékonynak az egyes intézkedéseket, illetve mennyire érzi azokat személyesen megvalósíthatónak, ami fontos szerepet játszhat a szabálykövető viselkedés kialakulásában.

A vizsgált közegészségügyi intézkedéstípusok

A szakirodalom alapján a Covid–19 közegészségügyi intézkedései meghatározó különbségeket mutatnak társadalmi elfogadottságuk tekintetében. Az alábbiakban először az intézkedések főbb típusait tekintjük át, majd az elfogadottságukat befolyásoló társadalmi és pszichológiai tényezőket mutatjuk be.

A tanulmányok többsége többféle intézkedéstípust vizsgál, amelyek az intézkedések észlelt intruzivitása, vagyis a mindennapi életbe való beavatkozás mértéke alapján különböző kategóriákba sorolhatók.

Az egyik legszélesebb körben elfogadott intézkedéstípus a személyes higiéniai és preventív viselkedések kategóriája. Ide tartozik például a kézhigiénia, a maszkviselés vagy a fizikai távolságtartás, amelyek a járványügyi szakirodalomban gyakran a nem gyógyszeres beavatkozások körébe sorolhatók. Empirikus kutatások szerint ezek az intézkedések a legtöbb országban magas társadalmi támogatottságot élveztek, különösen a pandémia korai szakaszában.[24] Nemzetközi összehasonlító vizsgálatok ezt az eredményt több európai országban is megerősítették, egy Németországot, Hollandiát és Olaszországot vizsgáló empirikus kutatás például azt mutatta, hogy a személyes higiéniai és preventív intézkedések – különösen a kézhigiénia és a fizikai távolságtartás – támogatottsága rendkívül magas volt, egyes esetekben a válaszadók 95–99%-a is támogatta ezek alkalmazását.[25]

Több kutatás ugyanakkor arra is rámutat, hogy még ezeknek a viszonylag alacsony intruzivitású intézkedéseknek az elfogadottsága is nagymértékben függött a kockázatpercepciótól és attól, hogy a lakosság mennyire tartotta hatékonynak a fertőzés terjedésének csökkentésében.[26] A közegészségügyi intézkedések elfogadottsága ugyanakkor időben is változhatott, különösen akkor, amikor az adott intézkedések kötelezővé váltak. Németországi vizsgálatok például arra utalnak, hogy a maszkviselés társadalmi elfogadottsága látványosan növekedett azt követően, hogy a hatóságok kötelezővé tették annak használatát a nyilvános terekben, ami arra utal, hogy a szakpolitikai intézkedések és a normatív elvárások kialakulása erősen befolyásolhatja a lakossági attitűdöket.[27]

A mobilitási és társadalmi érintkezési korlátozások – például a kijárási tilalom vagy a tömegrendezvények tiltása – általában jóval megosztóbb intézkedéseknek bizonyultak. Bár a pandémia kezdeti szakaszában ezek az intézkedések is viszonylag széles társadalmi támogatottságot kaptak, több empirikus kutatás kimutatta, hogy az elfogadottságuk idővel csökkent, különösen

[24] Betsch et al. 2021; Broek-Altenburg – Atherly 2020.
[25] Meier et al. 2020.
[26] Lindholt et al. 2021; Betsch et al. 2021.
[27] Betsch et al. 2021.

a hosszabb ideig fennálló korlátozások esetében.[28] A szakirodalom ezt részben a korlátozások társadalmi és gazdasági költségeivel, valamint a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos fokozatos *pandemic fatigue* jelenségével magyarázza.[29]

A legnagyobb társadalmi vitát kiváltó intézkedések közé a digitális megfigyelési technológiák és a kontaktkövető alkalmazások tartoznak. Ezek az intézkedések gyakran adatvédelmi és magánéleti aggályokat vetettek fel, és elfogadottságuk releváns mértékben függött attól, hogy a lakosság mennyire bízott a kormányzati intézményekben és az adatkezelési gyakorlatokban. Számos empirikus kutatás kimutatta, hogy a digitális kontaktkövetés társadalmi percepcióját erősen befolyásolták az adatvédelmi aggályok, valamint az intézményekbe vetett bizalom szintje.[30] Németországi vizsgálatok ugyanakkor arra is rámutattak, hogy a digitális kontaktkövető alkalmazások esetében számos különbség figyelhető meg a deklarált támogatottság és a tényleges használat között. A Corona-Warn-App esetében például a lakosság mintegy fele töltötte le és használta aktívan az alkalmazást, miközben a felmérésekben a technológia iránti deklarált támogatottság ennél magasabb volt. Ez az eredmény arra utal, hogy az adatvédelmi aggályok és a technológiai bizalom szintje nemcsak az attitűdöket, hanem a tényleges viselkedést is befolyásolhatja.[31] Németországi empirikus kutatások azt is kimutatták, hogy a kontaktkövető alkalmazások elutasítása elsősorban adatvédelmi aggályokkal, valamint az összeesküvés-jellegű hiedelmek magasabb szintjével függött össze. Azok a válaszadók, akik erősebb bizalmatlanságot mutattak az intézményekkel és az adatkezeléssel kapcsolatban, lényegesen kisebb valószínűséggel támogatták vagy használták a digitális kontaktkövető alkalmazásokat.[32]

A társadalmi elfogadottság demográfiai meghatározói

A demográfiai tényezők a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságának egyik leggyakrabban vizsgált magyarázó dimenzióját jelentik. A szakirodalomban különösen az életkor, a nem és az iskolai végzettség szerepe jelenik meg visszatérően, de számos kutatás a társadalmi-gazdasági státusz vagy a jövedelmi helyzet hatását is vizsgálja az intézkedések támogatottságára.[33] Egyes vizsgálatok arra is rámutatnak, hogy a társadalmi-gazdasági különbségek nemcsak az intézkedések támogatottságát, hanem a tényleges szabálykövető viselkedést is befolyásolhatják, például a munkakörülmények vagy az otthoni munkavégzés lehetősége révén.

Az életkor tekintetében számos tanulmány arra utal, hogy az idősebb korosztályok nagyobb valószínűséggel támogatják a járványügyi intézkedéseket. A szakirodalom ezt gyakran

[28] Wit et al. 2023; Barry et al. 2021; Jørgensen et al. 2020; Rosman et al. 2021; Vries et al. 2021; Schumpe et al. 2022; Foad et al. 2021; Georgieva et al. 2021.

[29] Jørgensen et al. 2020; Vries et al. 2021.

[30] Altmann et al. 2020; Lewandowsky et al. 2020; Oyibo et al. 2022; Zhang et al. 2020; Kozyreva et al. 2021; Garrett et al. 2020; Hargittai et al. 2020; Oldeweme et al. 2020; Howell–Abdelhamid 2022; Hassandoust–Akhlaghpour–Johnston 2020; Voo et al. 2022; Szabo et al. 2022.

[31] Kreps et al. 2020.

[32] Kozyreva et al. 2021.

[33] Betsch et al. 2021; Jørgensen et al. 2020.

azzal magyarázza, hogy az idősebb személyek nagyobb egészségügyi kockázatnak vannak kitéve a Covid–19-fertőzés esetén, ami erősebb kockázatpercepciót és ezáltal nagyobb intézkedéstámogatást eredményez.[34] Hasonló eredmények jelentek meg nagymintás nemzetközi felmérésekben is, amelyek azt mutatták, hogy az idősebb korosztályok következetesen nagyobb valószínűséggel támogatták a közegészségügyi intézkedéseket, és nagyobb arányban követték a preventív viselkedési ajánlásokat. Ez a mintázat több országban is megfigyelhető volt, ami arra utal, hogy az életkorhoz kapcsolódó kockázatpercepció kulcsszerepet játszik a járványügyi intézkedések társadalmi elfogadottságában.[35]

A nemek közötti különbségek szintén fontos demográfiai tényezőként jelennek meg a szakirodalomban. Több empirikus kutatás arra utal, hogy a nők nagyobb arányban támogatják a preventív intézkedéseket, és nagyobb valószínűséggel követik az egészségügyi ajánlásokat.[36] A szakirodalom ezt gyakran a kockázatészlelés különbségeivel hozza összefüggésbe, mivel a nők általában magasabb egészségügyi kockázatpercepciót mutatnak a fertőző betegségekkel kapcsolatban. Ugyanakkor a hivatkozott források arra is rámutatnak, hogy a nemek közötti különbségek mértéke az egyes intézkedéstípusok esetében eltérő lehet.

Az iskolai végzettség szintén gyakran vizsgált tényező a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságának magyarázatában. Egyes kutatások azt mutatják, hogy a magasabb végzettséggel rendelkező válaszadók nagyobb valószínűséggel fogadják el a járványügyi intézkedéseket, ami részben a tudományos szakértőkbe és a szakpolitikai döntések tudományos megalapozottságába vetett nagyobb bizalommal magyarázható.[37] Ugyanakkor németországi vizsgálatok arra is rámutattak, hogy a magasabb iskolai végzettség nem minden esetben jár együtt a közegészségügyi intézkedések nagyobb mértékű betartásával. Bár a magasabb végzettségű válaszadók általában nagyobb tudással rendelkeztek a Covid–19-járvánnyal kapcsolatban, ez a tudás nem minden esetben eredményezett erősebb szabálykövető viselkedést. Ez arra utal, hogy a járványügyi intézkedések elfogadottságát nem pusztán az információhoz való hozzáférés vagy a tudásszint határozza meg, hanem más pszichológiai és attitűdbeli tényezők is szerepet játszanak a viselkedési döntésekben.[38] A hivatkozott szakirodalmak ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy az információforrásokhoz való hozzáférés és a tudományos információk értelmezésének képessége szintén hozzájárulhat a közegészségügyi intézkedések eltérő társadalmi megítéléséhez.

Pszichológiai tényezők és kockázatpercepció

A pszichológiai tényezők az intézkedések elfogadottságának egyik központi értelmezési keretét jelentik. A szakirodalom különösen a kockázatpercepció és a fertőzéssel kapcsolatos fenyegetettségérzet szerepét emeli ki, mivel ezek a tényezők számottevő mértékben befolyásolják a preventív viselkedések elfogadását és a közegészségügyi ajánlások követését.

[34] Lindholt et al. 2021.
[35] Clark et al. 2020.
[36] Margraf–Brailovskaia–Schneider 2020; Lindholt et al. 2021; Betsch et al. 2021.
[37] Figueiredo–Larson 2021.
[38] Betsch et al. 2021.

Empirikus kutatások szerint azok a személyek, akik magasabb kockázatot érzékelnek a Covid–19-fertőzéssel kapcsolatban, nagyobb valószínűséggel támogatják a közegészségügyi intézkedéseket.[39] A kockázatpercepció azonban nem pusztán a személyes egészségügyi kockázatra vonatkozik, hanem gyakran a családtagok és a közösség egészségi állapotával kapcsolatos aggodalmakból is fakad. Több vizsgálat arra is rámutat, hogy a fertőzés másokra gyakorolt lehetséges következményeinek észlelése kulcsfontosságú szerepet játszik a szabálykövető és preventív viselkedések kialakulásában.[40] Németországi empirikus vizsgálatok például arra is rámutattak, hogy a kockázatpercepció nem egységes konstrukció, hanem több komponensből áll. A kutatások különbséget tesznek a fertőzés valószínűségére vonatkozó kognitív kockázatpercepció, valamint a fertőzéssel kapcsolatos érzelmi reakciókat tükröző affektív kockázatpercepció között. Az eredmények azt mutatták, hogy mindkét dimenzió szignifikáns kapcsolatban állt a preventív viselkedések elfogadásával és a járványügyi intézkedések támogatottságával.[41]

A védekezési intézkedések hatékonyságába vetett hit szintén kulcsszerepet játszik a preventív viselkedések kialakulásában. Az empirikus kutatások arra utalnak, hogy az egyének nagyobb valószínűséggel fogadják el a közegészségügyi intézkedéseket, ha azokat hatékonynak és megvalósíthatónak érzékelik.[42] Ezt a kapcsolatot a viselkedéstudományi szakirodalomban gyakran a *protection motivation theory* keretében értelmezik, amely szerint az emberek akkor hajlamosak követni a preventív ajánlásokat, ha egyrészt magas fenyegetettséget érzékelnek, másrészt úgy vélik, hogy az adott intézkedések képesek csökkenteni a kockázatot.[43]

Intézményi bizalom és politikai orientáció

A politikai és intézményi tényezők szintén komoly szerepet játszanak a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságában. Több tanulmány kimutatta, hogy a kormányzati intézkedések legitimitásának percepciója és az intézményekbe vetett bizalom erősen befolyásolja a lakossági együttműködést.[44] A szakirodalom több esetben arra is rámutat, hogy politikailag polarizált társadalmakban a politikai orientáció gyakran erősebb prediktora az intézkedések elfogadásának, mint a klasszikus demográfiai tényezők.[45] Azokban a társadalmakban, ahol magasabb az intézményi bizalom szintje, a lakosság nagyobb valószínűséggel fogadja el a járványügyi korlátozásokat, és nagyobb mértékben követi a közegészségügyi ajánlásokat.

Különösen a politikailag polarizált társadalmakban figyelhető meg, hogy a pártpreferencia erős előrejelzője a járványügyi intézkedésekhez való viszonyulásnak. Az Amerikai Egyesült Államokban például egy empirikus kutatás kimutatta, hogy a politikai ideológia nagymértékben

[39] Siegrist–Luchsinger–Bearth 2021.
[40] Lindholt et al. 2021; Jørgensen et al. 2020.
[41] Betsch et al. 2021.
[42] Betsch et al. 2021.
[43] Rogers 1983.
[44] Dye et al. 2021; Lindholt et al. 2021.
[45] Martinescu et al. 2022; Torrente–Low–Yoris 2022; Shao–Hao 2021; Glanz et al. 2022.

befolyásolta a maszkviselés és a vakcináció támogatottságát.[46] A szakirodalom ezt részben azzal magyarázza, hogy a politikai elit kommunikációja és a pártpolitikai keretezés komoly mértékben alakíthatja a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos lakossági percepciókat. Hasonló összefüggések európai kontextusban is megfigyelhetők voltak. Németországi empirikus vizsgálatok azt mutatták, hogy a politikai orientáció szignifikáns kapcsolatban állt a járványügyi intézkedések elfogadásával, a jobboldali politikai orientációval rendelkező válaszadók átlagosan alacsonyabb támogatottságot mutattak bizonyos közegészségügyi intézkedések iránt, ami arra utal, hogy a politikai identitás és a járványügyi intézkedések percepciója között kapcsolat állhat fenn. Az információforrások típusa szintén fontos szerepet játszhatott a járványügyi intézkedések percepciójának alakulásában. Ez a kutatás arra is utal, hogy azok a válaszadók, akik elsősorban közszolgálati médiából tájékozódtak a járvánnyal kapcsolatban, nagyobb valószínűséggel támogatták a vakcinációt és más közegészségügyi intézkedéseket. Ezzel szemben azok körében, akik elsősorban közösségi médiából szerezték információikat, alacsonyabb volt az oltakozási hajlandóság, ami arra utal, hogy az információs környezet komoly szerepet játszhat a járványügyi intézkedések társadalmi percepciójának alakításában.[47]

Betsch és szerzőtársai igazolták, a társadalmi normák és a mások viselkedésére vonatkozó percepciók szintén jelentős szerepet játszhatnak a járványügyi intézkedések elfogadásában, azok a személyek, akik úgy érzékelték, hogy környezetükben mások is betartják a fizikai távolságtartásra vonatkozó szabályokat, nagyobb valószínűséggel követték maguk is ezeket az ajánlásokat. Ez arra utal, hogy a társadalmi normák és a kollektív viselkedési elvárások fontos szerepet játszhatnak a preventív viselkedések kialakulásában.[48]

A szakirodalmi eredmények illusztrációja egy németországi esettanulmány alapján

A szakirodalmi szintézist egy németországi kérdőíves esettanulmány egészíti ki, amely a Covid–19-intézkedések társadalmi percepcióját vizsgálta. Az esettanulmány elsősorban illusztratív szerepet tölt be, különösen a szakirodalomban azonosított demográfiai különbségek, kockázatpercepciós hatások és az intézkedéstípusok eltérő társadalmi elfogadottságának bemutatásában.

Az eredmények arra utalnak, hogy a Covid–19-intézkedések társadalmi percepciója Németországban is hasonló mintázatokat követett, mint amelyek a nemzetközi szakirodalomban megfigyelhetők. Ugyanakkor az egyes intézkedések megítélése jelentékeny mértékben függött a válaszadók demográfiai jellemzőitől és a kockázatpercepció mértékétől.

Az esettanulmány alapját egy 2023 márciusában végzett anonim kérdőíves adatfelvétel képezi, amelyet egy németországi vidéki kisváros szakrendelőjének betegei körében végeztek. Az adatfelvétel során összesen 125 kérdőívet töltöttek ki, amelyek közül 100 bizonyult értékelésre alkalmasnak. A kérdőív egy összegző kérdésből és kilenc tematikus kérdésből állt,

[46] Gadarian–Goodman–Pepinsky 2021.
[47] Betsch et al. 2021.
[48] Betsch et al. 2021.

amelyek a járvány idején alkalmazott különböző közegészségügyi intézkedések – például maszkviselés, oltások, iskolabezárások, kijárási korlátozások, tesztelés, higiéniai szabályok és utazási korlátozások – megítélésére irányultak. A válaszadók minden intézkedést háromfokozatú skálán értékeltek („kevés", „megfelelő", „túlzott"), az adatok elemzése leíró statisztikai módszerekkel történt.

A minta demográfiai összetétele torzított volt a szakrendelő betegstruktúrájának megfelelően. A válaszadók többsége férfi volt, 80 férfi és 20 nő vett részt a felmérésben. A férfi válaszadók közül 7 fő tartozott a 18–40 éves korcsoportba, 32 fő a 41–65 éves korcsoportba, míg 41 fő 65 év feletti volt. A női válaszadók közül 2 fő volt 18–40 év közötti, 11 fő 41–65 év közötti, és 7 fő 65 év feletti. A minta tehát érdemi mértékben felülreprezentálta az idősebb korosztályt, ami a válaszok értelmezésekor fontos módszertani szempont. Ez a torzulás részben az adatfelvétel helyszínéből adódik, mivel az egészségügyi ellátásban megjelenő populációban az idősebb korosztály aránya általában magasabb, ami befolyásolhatja a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos kockázatpercepciót és attitűdöket.

A felmérés eredményei szerint a válaszadók 59%-a összességében megfelelőnek értékelte a Covid–19 elleni intézkedéseket, míg 26% túlzottnak, 7% pedig elégtelennek tartotta azokat. Az életkor szerinti bontás markáns különbségeket mutatott, a 40 év alatti válaszadók több mint 70%-a túlzottnak ítélte az intézkedéseket, míg a 65 év felettiek körében az intézkedések elfogadottsága lényegesen magasabb volt. Ez az eredmény összhangban áll a szakirodalomban megfigyelhető mintázatokkal, amelyek szerint az idősebb korosztályok általában magasabb kockázatpercepcióval rendelkeznek, és ezért nagyobb valószínűséggel támogatják a járványügyi intézkedéseket. Nemzetközi empirikus kutatások hasonló életkori mintázatokat azonosítottak a Covid–19-intézkedések elfogadottságával kapcsolatban. Az idősebb korosztályok következetesen nagyobb mértékben támogatták a közegészségügyi intézkedéseket, és nagyobb arányban követték a preventív ajánlásokat, míg a fiatalabb válaszadók körében gyakrabban jelent meg az intézkedések túlzottnak való értékelése.[49]

Nemek szerinti bontásban eltérő mintázatok rajzolódtak ki. A férfi válaszadók 67,5%-a összességében elégedett volt a meghozott intézkedésekkel, míg 23,75% túlzottnak, 8,75% pedig elégtelennek ítélte azokat. A női válaszadók esetében ezzel szemben 50% túlzottnak tartotta az intézkedéseket, míg 40% megfelelőnek, és 10% elégtelennek értékelte azokat. Ez az eredmény részben eltér a szakirodalomban gyakran megfigyelhető mintázattól, amely szerint a nők általában nagyobb arányban támogatják a preventív intézkedéseket. A különbség magyarázható lehet a minta sajátosságaival és a válaszadók alacsony számával, ezért az eredmény elsősorban illusztratív jelleggel értelmezhető.

Az egyes intézkedések megítélése eltérő támogatottságot mutatott. A legmagasabb elfogadottságot a higiéniai szabályok szigorú betartása (76%), a személyes kontaktusok korlátozása (74%) és az utazási korlátozások (72%) kapták. A kötelező maszkviselést a válaszadók 68%-a, a Covid-tesztelést pedig 65%-a tartotta indokoltnak. Az oltások szigorú ajánlásával kapcsolatban megosztottabb kép rajzolódott ki, 51% támogatta, míg 45% túlzottnak ítélte ezt az intézkedést. Az oltakozással kapcsolatos megosztottság nem egyedi jelenség, hanem a nemzetközi

[49] Clark et al. 2020.

szakirodalomban is gyakran megfigyelhető mintázat. Empirikus kutatások azt mutatják, hogy a Covid–19-vakcinációval kapcsolatos attitűdök általában erősebben polarizáltak, mint más preventív intézkedések esetében, mivel az oltások megítélését nemcsak a kockázatpercepció, hanem az intézményi bizalom, a politikai orientáció és az információs környezet is befolyásolja.[50]

A legnagyobb elutasítottságot a kijárási tilalom (55%) és az iskolabezárások (50%) mutatták. Az eredmények több ponton illeszkednek a szakirodalomban azonosított mintázatokhoz, amelyek szerint a kevésbé intruzív, a mindennapi viselkedést érintő intézkedések általában szélesebb társadalmi támogatottságot élveznek, míg a nagyobb életviteli korlátozások gyakrabban váltanak ki társadalmi ellenállást.[51]

Az esettanulmány eredményei több ponton is összhangot mutatnak a nemzetközi szakirodalomban feltárt mintázatokkal. A kevésbé invazív, mindennapi gyakorlatba könnyebben beépíthető intézkedések – például a higiéniai szabályok vagy a személyes kontaktusok korlátozása – szélesebb körű társadalmi támogatottságot élveztek, míg a súlyosabb életviteli korlátozások – például a kijárási tilalom vagy az iskolabezárások – jóval megosztóbbnak bizonyultak. Az életkor szerinti különbségek szintén hasonló irányba mutattak, mint amit a szakirodalom jelez, mivel az idősebb válaszadók nagyobb arányban támogatták a járványügyi intézkedéseket.

A minta mérete, valamint az adatfelvétel nem reprezentatív jellege miatt az eredmények nem tekinthetők általánosíthatónak a német társadalom egészére nézve, ennek ellenére a felmérés empirikus példát nyújt arra, hogy a Covid–19-intézkedések társadalmi percepciójában milyen különbségek jelenhetnek meg egy konkrét helyi közösségben.

DISZKUSSZIÓ

A tanulmány célja az volt, hogy szisztematikus szakirodalmi áttekintés segítségével feltárja, milyen tényezők befolyásolták a Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát, valamint hogy azonosítsa azokat a mintázatokat, amelyek különböző társadalmi és intézményi kontextusokban következetesen megjelennek. A szakirodalmi szintézis és a németországi esettanulmány eredményei egyaránt arra utalnak, hogy a közegészségügyi intézkedések elfogadottsága összetett, többdimenziós jelenség. A szakirodalmi szintézis és a németországi esettanulmány eredményei azt mutatják, hogy a közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottsága több, egymással összefüggő tényező eredőjeként alakul, amelyek között demográfiai jellemzők, pszichológiai percepciók és intézményi kontextus egyaránt szerepet játszanak. Az életkor, a kockázatpercepció és az intézményi bizalom például több országban is szignifikáns kapcsolatban állt a preventív viselkedések elfogadásával és a járványügyi intézkedések támogatottságával.[52]

[50] Betsch et al. 2021; Lindholt et al. 2021.
[51] Jørgensen et al. 2020; Rosman et al. 2021.
[52] Betsch et al. 2021; Clark et al. 2020; Lindholt et al. 2021.

Az eredmények egyik legfontosabb megállapítása, hogy a különböző típusú közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottsága látványos eltéréseket mutat. A személyes higiéniai és alacsony társadalmi költséggel járó preventív intézkedések – például a kézhigiénia vagy a maszkviselés – a legtöbb vizsgált országban magas támogatottságot élveztek. Ez összhangban áll a viselkedéstudományi kutatások eredményeivel, amelyek szerint az alacsonyabb egyéni költséggel járó preventív intézkedések általában szélesebb társadalmi támogatottságot élveznek, míg a mindennapi életvitelt erőteljesebben érintő korlátozások gyakrabban váltanak ki megosztott társadalmi reakciókat.[53] Ezzel szemben a magasabb intruzivitású intézkedések – például a mobilitási korlátozások, a kijárási tilalmak vagy a digitális kontaktkövető rendszerek – lényegesen megosztóbbnak bizonyultak. Nemzetközi empirikus kutatások azt mutatják, hogy az ilyen intézkedések elfogadottságát gyakran az határozza meg, hogy a lakosság miként értékeli azok hatását az egyéni szabadságjogokra, a magánéletre és a mindennapi élet megszervezésére.[54]

A demográfiai tényezők szerepe szintén következetesen megjelenik a szakirodalomban. Az eredmények alapján az idősebb korosztályok általában nagyobb valószínűséggel támogatják a járványügyi intézkedéseket, ami részben a magasabb egészségügyi kockázatpercepcióval magyarázható.[55] A nemek közötti különbségek is hasonló mintázatot mutatnak, több empirikus kutatás szerint a nők a pandémia idején nagyobb arányban követték a preventív egészségügyi ajánlásokat, és magasabb szintű együttműködést mutattak a közegészségügyi intézkedésekkel kapcsolatban.[56] Az iskolai végzettség hatása szintén gyakran megjelenik a magyarázó tényezők között, mivel a magasabb végzettségű válaszadók több vizsgálatban nagyobb bizalmat mutattak a tudományos szakértők és a közegészségügyi intézmények iránt.[57] Ugyanakkor a szakirodalmi áttekintés arra is rámutat, hogy a magasabb tudásszint nem minden esetben jár együtt a preventív intézkedések következetesebb betartásával, ami arra enged következtetni, hogy a demográfiai tényezők hatása gyakran közvetett módon, a kockázatpercepció, az intézményi bizalom vagy az információs környezet közvetítésével érvényesül.[58] Összességében a demográfiai hatások iránya több országban hasonló mintázatot mutat, egyúttal erősen függ az adott társadalmi és intézményi kontextustól.

A pszichológiai tényezők közül különösen a kockázatpercepció bizonyult meghatározónak a közegészségügyi intézkedések elfogadásában. Azok a személyek, akik magasabb kockázatot érzékeltek a Covid–19-fertőzéssel kapcsolatban, nagyobb valószínűséggel támogatták a preventív intézkedéseket és hajlandóbbak voltak betartani az egészségügyi ajánlásokat.[59] A szakirodalom ugyanakkor rámutat arra is, hogy a kockázatpercepció nem egységes konstrukció, a fertőzés valószínűségére vonatkozó kognitív kockázatészlelés és a fertőzéssel kapcsolatos érzelmi reakciókat tükröző affektív kockázatpercepció egyaránt szerepet játszhat a preventív

[53] Betsch et al. 2021; Meier et al. 2020.
[54] Altmann et al. 2020; Jørgensen et al. 2020; Rosman et al. 2021.
[55] Clark et al. 2020.
[56] Margraf–Brailovskaia–Schneider 2020.
[57] Figueiredo–Larson 2021.
[58] Betsch et al. 2021.
[59] Siegrist–Luchsinger–Bearth 2021.

viselkedések alakulásában.[60] Ez a jelenség jól illeszkedik a viselkedéstudományi modellekhez, amelyek szerint a fenyegetettség percepciója és a védekezési intézkedések hatékonyságába vetett hit is szerepet játszik a preventív viselkedés kialakulásában.[61]

Az intézményi és politikai tényezők szerepe szintén meghatározó a járványügyi intézkedések társadalmi elfogadottságában. A szakirodalom alapján az intézményekbe vetett bizalom erős prediktora a lakossági együttműködésnek. Azokban az országokban, ahol a lakosság nagyobb bizalmat mutatott a kormányzati intézmények és a tudományos szakértők iránt, általában magasabb volt a közegészségügyi intézkedések elfogadottsága és a preventív viselkedések követése.[62] Ezzel szemben a politikailag polarizált társadalmakban a járványügyi intézkedések gyakran politikai identitások mentén váltak vitatottá, ami csökkenthette a lakossági együttműködés mértékét.[63] A kutatások arra is rámutatnak, hogy az információs környezet és a médiából származó információk szintén befolyásolhatják a járványügyi intézkedések megítélését, mivel az eltérő információforrások különböző módon keretezhetik a kockázatokat és a szakpolitikai válaszokat. Emellett a társadalmi normák és mások viselkedésének észlelése is fontos szerepet játszhat a preventív viselkedések kialakulásában, azok az egyének, akik úgy érzékelik, hogy környezetükben mások is betartják a közegészségügyi ajánlásokat, nagyobb valószínűséggel követik maguk is ezeket az intézkedéseket.[64]

A németországi esettanulmány eredményei több ponton megerősítik a szakirodalmi áttekintés során azonosított mintázatokat. A felmérés eredményei azt mutatják, hogy a válaszadók magas támogatottságot mutattak a személyes higiéniai intézkedések iránt, miközben a mobilitási korlátozások és a digitális technológiák megítélése jóval megosztóbb volt. Ez a különbség összhangban áll azokkal a nemzetközi empirikus kutatásokkal, amelyek szerint az alacsonyabb intruzivitású, a mindennapi viselkedést érintő intézkedések általában szélesebb társadalmi támogatottságot élveznek, míg a nagyobb életviteli korlátozások gyakrabban váltanak ki társadalmi ellenállást.[65] Az esettanulmány eredményei emellett a demográfiai különbségek szerepét is megerősítik, mivel az idősebb válaszadók nagyobb arányban támogatták a járványügyi intézkedéseket, ami összhangban áll a nemzetközi kutatásokkal, amelyek az életkor és a kockázatpercepció közötti kapcsolatot hangsúlyozzák a preventív viselkedések magyarázatában.[66] Ezek az eredmények arra utalnak, hogy a nemzetközi szakirodalomban azonosított attitűdmintázatok a német társadalmi kontextusban is megfigyelhetők.

A tanulmány elméleti hozzájárulása abban áll, hogy a Covid–19-intézkedések társadalmi elfogadottságát nem elszigetelt jelenségként, hanem egy többdimenziós társadalmi folyamat részeként értelmezi. A szakirodalmi szintézis alapján az eredmények arra utalnak, hogy a közegészségügyi intézkedések elfogadottsága három egymással összefüggő dimenzió mentén ragadható meg, a demográfiai jellemzők, a kockázatpercepcióhoz kapcsolódó pszichológiai

60 Betsch et al. 2021.
61 Rogers 1983.
62 Dye et al. 2021.
63 Gadarian–Goodman–Pepinsky 2021.
64 Betsch et al. 2021.
65 Jørgensen et al. 2020; Rosman et al. 2021.
66 Clark et al. 2020; Lindholt et al. 2021.

tényezők, valamint az intézményi és politikai kontextus. Ezek a dimenziók nem egymástól függetlenül hatnak, hanem kölcsönhatásban alakítják a lakossági attitűdöket és a preventív viselkedések kialakulását. Az így kirajzolódó értelmezési keret hozzájárulhat a közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottságának átfogóbb megértéséhez, különösen olyan komplex krízishelyzetekben, mint a Covid–19-világjárvány.

A kutatás eredményeinek gyakorlati jelentősége is van a közegészségügyi politika szempontjából. Az eredmények megerősítik, hogy a járványügyi intézkedések társadalmi elfogadottsága nem kizárólag az intézkedések epidemiológiai hatékonyságától függ, hanem nagymértékben befolyásolja az intézkedések percepciója, valamint az azokat kísérő kommunikációs stratégia. Kiemelendő az intézkedések intruzivitásának és a lakosság számára érzékelhető társadalmi költségeinek figyelembevétele, mivel az alacsonyabb egyéni költséggel járó preventív intézkedések általában szélesebb társadalmi támogatottságot élveznek. Emellett a kockázatkommunikáció és az intézményi hitelesség is kulcsszerepet játszik a lakossági együttműködés kialakításában, a közegészségügyi kommunikáció ezért különös figyelmet kell hogy fordítson a kockázatpercepció alakítására, a tudományos szakértők hitelességének erősítésére, valamint az intézkedések céljának és várható hatásainak átlátható bemutatására.

A KUTATÁS KORLÁTAI ÉS JÖVŐBELI KUTATÁSI IRÁNYOK

A tanulmánynak több módszertani korlátja is azonosítható. A szisztematikus szakirodalmi áttekintés eredményei részben függnek a publikációk kiválasztásának kritériumaitól és az alkalmazott keresési stratégiától. Bár a keresés során arra törekedtünk, hogy a releváns publikációk minél szélesebb körét lefedjük, nem zárható ki, hogy egyes tanulmányok kimaradtak az elemzésből. Emellett a szakirodalomban szereplő empirikus kutatások jelentős módszertani heterogenitást mutatnak, ami korlátozza az eredmények közvetlen összehasonlíthatóságát. A németországi esettanulmány szintén korlátozott általánosíthatósággal rendelkezik, mivel az adatfelvétel egy adott intézményi és társadalmi kontextusban történt, és a minta mérete sem teszi lehetővé a német társadalom egészére vonatkozó következtetések levonását. Az esettanulmány célja ezért elsősorban nem reprezentatív következtetések levonása, hanem a szakirodalmi áttekintés során azonosított attitűdmintázatok illusztratív vizsgálata volt.

A jövőbeni kutatások számára több irány is meghatározható. Egyrészt érdemes lenne longitudinális adatfelvételek segítségével vizsgálni, hogyan változik a közegészségügyi intézkedések társadalmi elfogadottsága a járvány különböző szakaszaiban, illetve miként alakul a kockázatpercepció és az intézményi bizalom a krízishelyzet előrehaladtával. Másrészt fontos lenne mélyebben elemezni az intézményi bizalom és a politikai polarizáció szerepét a járványügyi intézkedések percepciójában, különösen azokban a társadalmakban, ahol a közegészségügyi intézkedések politikai viták tárgyává váltak. Végül további kutatásokra van szükség annak feltárására is, hogy az eltérő kommunikációs stratégiák és információs környezetek – beleértve a médiarendszerek és az online információáramlás szerepét – milyen módon befolyásolják a lakossági együttműködést és a közegészségügyi intézkedések elfogadottságát krízishelyzetekben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Altiparmakis, Argyrios et al. (2021): Pandemic Politics: Policy Evaluations of Government Responses to Covid–19. *West European Politics,* 44(5–6), 1159–1179. Online: https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930754

Altmann, Samuel et al. (2020): Acceptability of App-Based Contact Tracing for Covid–19: Cross-Country Survey Study. *JMIR mHealth and uHealth,* 8(8), e19857. Online: https://doi.org/10.2196/19857

Barry, Colleen L. et al. (2021): Change Over Time in Public Support for Social Distancing, Mask Wearing, and Contact Tracing to Combat the Covid–19 Pandemic Among US Adults, April to November 2020. *American Journal of Public Health,* 111(5), 937–948. Online: https://doi.org/10.2105/ajph.2020.306148

Betsch, Cornelia et al. (2021): The Four Weeks Before Lockdown During the Covid–19 Pandemic in Germany: A Weekly Serial Cross-Sectional Survey on Risk Perceptions, Knowledge, Public Trust and Behaviour, 3 to 25 March 2020. *Eurosurveillance,* 26(42). Online: https://doi.org/10.2807/1560-7917.es.2021.26.42.2001900

Botzen, Wouter et al. (2022): Behavioral Biases and Heuristics in Perceptions of Covid-19 Risks and Prevention Decisions. *Risk Analysis,* 42(12), 2671–2690. Online: https://doi.org/10.1111/risa.13882

Broek-Altenburg, Eline M. van den – Atherly, Adam (2020): Adherence to Covid–19 Policy Measures: Behavioral Insights from The Netherlands and Belgium. *PLoS ONE,* 16(5), e0250302. Online: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250302

Cardo, Aida El-Far – Kraus, Thomas – Kaifie, Andrea (2021): Factors That Shape People's Attitudes Towards the Covid–19 Pandemic in Germany—The Influence of MEDIA, Politics and Personal Characteristics. *International Journal of Environmental Research and Public Health,* 18(15), 7772. Online: https://doi.org/10.3390/ijerph18157772

Clark, Cory et al. (2020): Predictors of Covid–19 Voluntary Compliance Behaviors: An International Investigation. *Global Transitions,* 2, 76–82. Online: https://doi.org/10.1016/j.glt.2020.06.003

Czeisler, Mark É. et al. (2020): Public Attitudes, Behaviors, and Beliefs Related to Covid–19, Stay-at-Home Orders, Nonessential Business Closures, and Public Health Guidance — United States, New York City, and Los Angeles, May 5–12, 2020. *Morbidity and Mortality Weekly Report,* 69(24), 751–758. Online: https://doi.org/10.15585/mmwr.mm6924e1

Dhanani, Lindsay Y. – Franz, Berkeley (2022): A Meta-Analysis of Covid–19 Vaccine Attitudes and Demographic Characteristics in the United States. *Public Health,* 207, 31–38. Online: https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.03.012

Dye, Timothy D. et al. (2021): Science, Healthcare System, and Government Effectiveness Perception and Covid–19 Vaccination Acceptance and Hesitancy in a Global Sample: An Analytical Cross-Sectional Analysis. *BMJ Open,* 11(11), e049716. Online: https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-049716

Figueiredo, Alexandre de – Larson, Heidi (2021): Exploratory Study of the Global Intent to Accept Covid–19 Vaccinations. *Communications Medicine,* 1, 30. Online: https://doi.org/10.1038/s43856-021-00027-x

Fiordelli, Maddalena – Rubinelli, Sara – Diviani, Nicola (2023): Acceptance of Public Health Measures During the Covid–19 Pandemic: A Cross-Sectional Study of the Swiss Population's Beliefs, Attitudes, Trust, and Information-Seeking Behavior. *International Journal of Public Health,* 68, 1605982. Online: https://doi.org/10.3389/ijph.2023.1605982

Foad, Colin et al. (2021): The Limitations of Polling Data in Understanding Public Support for Covid–19 Lockdown Policies. *Royal Society Open Science,* 8(7), 210678. Online: https://doi.org/10.1098/rsos.210678

Gadarian, Shana Kushner – Goodman, Sara Wallace – Pepinsky, Thomas B. (2021): Partisanship, Health Behavior, and Policy Attitudes in the Early Stages of the Covid–19 Pandemic. *PLoS ONE,* 16(4), e0249596. Online: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249596

Garrett, Paul et al. (2020): The Acceptability and Uptake of Smartphone Tracking for Covid–19 in Australia. *PLoS ONE,* 16(1), e0244827. Online: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0244827

Georgieva, Irina et al. (2021): Perceived Effectiveness, Restrictiveness, and Compliance with Containment Measures Against the Covid–19 Pandemic: An International Comparative Study in 11 Countries. *International Journal of Environmental Research and Public Health,* 18(7), 3806. Online: https://doi.org/10.3390/ijerph18073806

Glanz, Karen et al. (2022): Correlates of Attitudes Toward Covid–19-Related Public Health Policies and Prevention Practices in Six States. *Journal of Public Health Research.* Online: https://doi.org/10.1177/22799036221102178

Hargittai, Eszter et al. (2020): Americans' Willingness to Adopt a Covid–19 Tracking App. The Role of App Distributor. *First Monday,* 25(11). Online: https://doi.org/10.5210/fm.v25i11.11095

Hassandoust, Farkhondeh – Akhlaghpour, Saeed – Johnston, Allen C. (2020): Individuals' Privacy Concerns and Adoption of Contact Tracing Mobile Applications in a Pandemic: A Situational Privacy Calculus Perspective. *Journal of the American Medical Informatics Association,* 28(3), 463–471. Online: https://doi.org/10.1093/jamia/ocaa240

Howell, Pamella – Abdelhamid, Mohamed (2022): Protection Motivation Perspective Regarding the Use of Covid–19 Mobile Tracing Apps Among Public Users: Empirical Study. *JMIR Formative Research,* 7, e36608. Online: https://doi.org/10.2196/36608

Jørgensen, Frederik et al. (2020): Public Support for Government Responses Against Covid–19: Assessing Levels and Predictors in Eight Western Democracies During 2020. *West European Politics,* 44(5–6), 1129–1158. Online: https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1925821

Kozyreva, Anastasia et al. (2021): Psychological Factors Shaping Public Responses to Covid–19 Digital Contact Tracing Technologies in Germany. *Scientific Reports,* 11(1), 18716. Online: https://doi.org/10.1038/s41598-021-98249-5

Kreps, Sarah et al. (2020): Factors Associated With US Adults' Likelihood of Accepting Covid–19 Vaccination. *JAMA Network Open,* 3(10), e2025594. Online: https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2020.25594

Lang, Raynell et al. (2021): Attitudes, Behaviours and Barriers to Public Health Measures for Covid–19: A Survey to Inform Public Health Messaging. *BMC Public Health,* 21(1), 765. Online: https://doi.org/10.1186/s12889-021-10790-0

Law, Moira A. et al. (2022): Remember the Past, Plan for the Future: How Interactions Between Risk Perception and Behavior During the Covid–19 Pandemic Can Inform Future Canadian Public Health Policy. *Frontiers in Public Health,* 10, 784955. Online: https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.784955

Lermer, Eva et al. (2021): Early and Later Perceptions and Reactions to the Covid–19 Pandemic in Germany: On Predictors of Behavioral Responses and Guideline Adherence During the Restrictions. *Frontiers in Psychology,* 12, 769206. Online: https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.769206

Lewandowsky, Stephan et al. (2020): Public Acceptance of Privacy-Encroaching Policies to Address the Covid–19 Pandemic in the United Kingdom. Online: https://doi.org/10.31234/osf.io/njwmp

Lindholt, Marie Fly et al. (2021): Public Acceptance of Covid–19 Vaccines: Cross-National Evidence on Levels and Individual-Level Predictors Using Observational Data. *BMJ Open,* 11(6), e048172. Online: https://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-048172

Mækelæ, Martin Jensen et al. (2020): Perceived Efficacy of Covid–19 Restrictions, Reactions and Their Impact on Mental Health During the Early Phase of the Outbreak in Six Countries. *Royal Society Open Science,* 7(8), 200644. Online: https://doi.org/10.1098/rsos.200644

Margraf, Jürgen – Brailovskaia, Julia – Schneider, Silvia (2020): Behavioral Measures to Fight Covid–19: An 8-Country Study of Perceived Usefulness, Adherence and Their Predictors. *PLoS ONE,* 15(12), e0243523. Online: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0243523

Martinescu, Elena et al. (2022): How Political Orientation, Economic Precarity, and Participant Demographics Impact Compliance With Covid–19 Prevention Measures in a Dutch Representative Sample. *Acta Politica,* 58, 337–358. Online: https://doi.org/10.1057/s41269-022-00246-7

Meier, Karien et al. (2020): Public Perspectives on Protective Measures During the Covid–19 Pandemic in the Netherlands, Germany and Italy: A Survey Study. *PLoS ONE,* 15(8), e0236917. Online: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0236917

Nisa, Claudia F. et al. (2021): Lives Versus Livelihoods? Perceived Economic Risk Has a Stronger Association With Support for Covid–19 Preventive Measures Than Perceived Health Risk. *Scientific Reports,* 11(1), 9669. Online: https://doi.org/10.1038/s41598-021-88314-4

Oldeweme, Andreas et al. (2020): The Role of Transparency, Trust, and Social Influence on Uncertainty Reduction in Times of Pandemics: Empirical Study on the Adoption

of Covid–19 Tracing Apps. *Journal of Medical Internet Research,* 23(2), e25893. Online: https://doi.org/10.2196/25893

Oyibo, Kiemute et al. (2022): Factors Influencing the Adoption of Contact Tracing Applications: Systematic Review and Recommendations. *Frontiers in Digital Health,* 4, 862466. Online: https://doi.org/10.3389/fdgth.2022.862466

Rogers, Ronald W. (1983): Cognitive and Physiological Processes in Fear Appeals and Attitude Change: A Revised Theory of Protection Motivation. In Cacioppo, John T. – Petty, Richard E. (szerk.): *Social Psychophysiology: A Sourcebook.* New York: Guilford Press, 153–176.

Rosenstock, Irwin M. – Strecher, Victor J. – Becker, Marshall H. (1988): Social Learning Theory and the Health Belief Model. *Health Education Quarterly,* 15(2), 175–183. Online: https://doi.org/10.1177/109019818801500203

Rosman, Tom et al. (2021): Will Covid-19-Related Economic Worries Superimpose Health Worries, Reducing Nonpharmaceutical Intervention Acceptance in Germany? A Prospective Pre-Registered Study. *International Journal of Psychology,* 56(4), 607–622. Online: https://doi.org/10.1002/ijop.12753

Schmelz, Katrin – Bowles, Samuel (2022): Opposition to Voluntary and Mandated Covid–19 Vaccination as a Dynamic Process: Evidence and Policy Implications of Changing Beliefs. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America,* 119(13), e2118721119. Online: https://doi.org/10.1073/pnas.2118721119

Schumpe, Birga et al. (2022): Predictors of Adherence to Public Health Behaviors for Fighting Covid–19 Derived From Longitudinal Data. *Scientific Reports,* 12, 3824. Online: https://doi.org/10.1038/s41598-021-04703-9

Shao, Wanyun – Hao, Feng (2021): Understanding American Public Support for Covid–19 Risk Mitigation: The Role of Political Orientation, Socio-Demographic Characteristics, Personal Concern, and Experience, the United States, 2020. *International Journal of Public Health,* 66, 1604037. Online: https://doi.org/10.3389/ijph.2021.1604037

Siegrist, Michael – Luchsinger, Larissa – Bearth, Angela (2021): The Impact of Trust and Risk Perception on the Acceptance of Measures to Reduce COVID-19 Cases. *Risk Analysis,* 41(5), 787–800. Online: https://doi.org/10.1111/risa.13675

Szabo, Sylvia et al. (2022): Public Acceptance of Covid–19 Related Location Tracking Technology While in Quarantine: Evidence from South Korea. *Asia Pacific Journal of Health Management,* 17(2). Online: https://doi.org/10.24083/apjhm.v17i2.1587

Terry, Emily et al. (2022): Factors Associated With Covid–19 Vaccine Intentions During the Covid–19 Pandemic; A Systematic Review and Meta-Analysis of Cross-Sectional Studies. *BMC Public Health,* 22, 1667. Online: https://doi.org/10.1186/s12889-022-14029-4

Torrente, Fernando – Low, Daniel – Yoris, Adrian (2022): Risk Perception, but Also Political Orientation, Modulate Behavioral Response to Covid–19: A Randomized Survey Experiment. *Frontiers in Psychology,* 13, 900684. Online: https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.900684

Vandrevala, Tishna et al. (2020): Willingness of the UK Public to Volunteer for Testing in Relation to the Covid–19 Pandemic. *BMC Public Health,* 22, 565. Online: https://doi.org/10.1186/s12889-022-12848-z

Voo, Teck Chuan et al. (2022): Public Acceptability of Covid–19 Control Measures in Singapore, Hong Kong, and Malaysia: A Cross-Sectional Survey. *International Journal of Infectious Diseases,* 120, 51–58. Online: https://doi.org/10.1016/j.ijid.2022.04.021

Vries, Marion de et al. (2021): Dynamic Public Perceptions of the Coronavirus Disease Crisis, the Netherlands, 2020. *Emerging Infectious Diseases,* 27(4), 1098–1109. Online: https://doi.org/10.3201/eid2704.203328

Wit, John F. de et al. (2023): Understanding Public Support for Covid–19 Pandemic Mitigation Measures Over Time: Does It Wear Out? *Frontiers in Public Health,* 11, 1079992. Online: https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1079992

Zhang, Baobao et al. (2020): Americans' Perceptions of Privacy and Surveillance in the Covid–19 Pandemic. *PLoS ONE,* 15(12), e0242652. Online: https://doi.org/10.31219/osf.io/9wz3y

Bányász-Váczi Kincső Boróka a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kiberbiztonsági Kutatóintézetének kutatója. Aktív tagja a Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület Információbiztonsági Szakosztályának. Kutatási területe a generatív mesterséges intelligencia, illetve a kiberbiztonság humán aspektusa.

Daniné Polák Viktória praxismenedzserként dolgozik egy urológiai praxisban Németországban. Jogi diplomáját az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerezte. Szakmai és kutatási érdeklődése az egészségügyi jog, a büntetőjog, valamint a járványügyi intézkedések jogi és gyakorlati kérdéseire irányul. Tudományos tevékenysége keretében eddig két publikációja jelent meg: egy Beate Bahner oltásokkal és azok jogi vonzataival kapcsolatos könyvének ismertetése, valamint egy tanulmány a járványok és az azokhoz kapcsolódó intézkedések történelmi áttekintése témakörében.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 213–227. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.9

Csehes András

ABORTUSZ A KÖDÖS ALBIONBAN

A TERHESSÉGMEGSZAKÍTÁS ANGLIAI JOGTÖRTÉNETE A 18. SZÁZADIG

Abortion between the Clouds of Albion
The Legal History of Abortion in England up to the 18th Century

Csehes András PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, csehes98@gmail.com

Az angol történelmi abortuszszabályozás nemcsak közvetett módon van hatással a jelenre, hanem egészen konkrét hatásai is vannak a modern jogra, illetve annak fejlődésére. Ennek talán legaktuálisabb példája az Amerikai Egyesült Államokban látható, ahol a Legfelső Bíróság 2022-es Dobbs v. Jackson döntésében jelentős szerepe volt többek között a jogtörténeti érvelésnek is, hogy bebizonyítsák, az abortusz soha nem volt része a nemzeti hagyományoknak. Az angol jogtörténet elemeit azonban nemcsak az USA-ban látják mintaként, hanem a világ számos pontján számontartják az angolok gyakorlatias és életszerű megoldásait. Ennek következtében Magyarországon is érdemes lehet megismerni ezeket a rendelkezéseket, kiváltképp egy olyan összetett kérdésben, mint amilyen a terhességmegszakítások jogi megítélésének problémája.

Kulcsszavak:
abortusz, méhmagzat, jogtudomány, angol jogtörténet, angol jogfejlődés

The historical English abortion legislation not only has an indirect impact on the present, but also has very concrete effects on modern law and its development. Perhaps the most current example of this can be seen in the United States of America, where the Supreme Court's 2022 decision in Dobbs v. Jackson played a significant role in, among other things, the legal history argument to prove that abortion was never part of the national tradition. However, elements of English legal history are not only seen as a model in the US, but the practical and real-life solutions of

the English are taken into account in many parts of the world. As a result, it may be worthwhile to study these provisions in Hungary, especially in relation to a complex issue such as the legal assessment of abortion.

Keywords:
abortion, foetus, jurisprudence, history of English law, development of English law

BEVEZETÉS

Az abortusz angliai szabályozásának történetével foglalkozó szakirodalom gyakran 1803-tól kezdődően vizsgálja az angol abortuszszabályozás történelmi fejlődését és annak dinamikáit. Ekkor fogadták el ugyanis a Lord Ellenborough-féle törvényt, amelyre valóban egyfajta igazodási pontként tekinthetünk, ugyanis innentől indul meg az állami abortusztörvények sora. Modern értelemben tehát elmondhatjuk, hogy 1803 az angol abortuszszabályozás kezdete. A helyzet azonban ennél jóval bonyolultabb, ugyanis mind a jelenség, mind annak szabályozása sokkal nagyobb múltra tekint vissza, még ha az más keretek között is valósult meg. Az emberiség történelmének kezdeteitől ismert művi terhességmegszakítás szabályozása ugyanis minden téren rendkívül eltérő lehetett, központi kérdése azonban állandónak mondható: embernek tekinthető-e a méhmagzat, és amennyiben a válasz igen, mikortól tekinthető annak.

Anglia történelmének régi abortuszszabályozása azonban nem csak a jogtörténészek érdeklődésére tarthat számot, befolyással van a modern jog fejlődésére is. A kapcsolat kulcsa a *common law* folytonossága. Ennek emblematikus példája az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bíróságának Dobbs v. Jackson ügyben hozott döntése, amely megszüntette az abortuszhoz való alkotmányos jog szövetségi szintű védelmét, visszaadva ezzel a döntés jogát a tagállamoknak. A Legfelsőbb Bíróság indokolásában ugyanis egészen a 13. századi angol történelemig nyúltak vissza a bírák, hogy bizonyítsák, az abortuszhoz való jog soha nem volt része a nemzet történetének és hagyományainak.[1] Ez több szempontból is érdekes eleme a döntésnek, hiszen egyrészt az amerikaiak – nem alaptalanul – saját történelmi előzményükként kezelik a történelmi angol szabályozás megoldásait, másrészt pedig ki kell emelnünk, hogy az 1973-as Roe v. Wade ügyben még éppen ellenkezőleg érveltek, amikor modern kutatásokra hivatkozva azt állították, hogy a *common law* igazából nem is kriminalizálta az abortuszt.[2]

A két állítás között feszülő ellentmondás feloldása már önmagában is rendkívül érdekes feladat elé állítja a kutatót, arról nem is beszélve, hogy a kezdeti időkben a kontinentális jogfejlődéssel számos rokon vonást mutató angol abortuszjog fejlődése is meglehetősen összetett volt. A különböző fejlődési szakaszok ugyanis sok esetben jól látható módon az archaikus hagyományok, az egyházi jog és a jogtudósok állásfoglalásainak egymásra hatása révén alakultak ki, amelyek persze nem mellőzték a gyakorlati szempontok figyelembevételét sem.

[1] 19-1392 Dobbs kontra Jackson Női Egészségügyi Szervezet.
[2] Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

A kutatás aktualitását az adja, hogy az angolszász jogi kultúrkör folytonossága miatt a korai angol szabályozás közvetlen hivatkozási alapként szolgál a modern amerikai ítélkezési gyakorlatban és a jogtudományban is. A 2022-es Dobbs v. Jackson ügyben látható történeti érvelés validitása csak úgy ellenőrizhető, ha feltárjuk az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága által hivatkozott angol jogforrások valódi tartalmát.

Tanulmányom tehát a magzatelhajtás angol szabályozásának történelmi vizsgálatára vállalkozik a kezdetektől egészen a 18–19. század fordulójáig, amikor egyrészt az amerikai függetlenségi háború következtében az amerikai jogfejlődés egyre fokozottabban kezd elszakadni az angoltól, másrészt pedig amikor az angol jogfejlődés is kezd új szakaszba lépni a már említett Lord Ellenborough-féle törvény következtében.

Fontosnak tartom megemlíteni, hogy tanulmányom mindenekelőtt a történelmi forrásokra támaszkodva kívánja áttekinteni a korszakot, amit a témát feldolgozó angol nyelvű szakirodalom felderítésével igyekeztem kiegészíteni. Szerencsésnek mondhatom magam, hogy első kézből férhettem hozzá a már említett dokumentumokhoz, a mű ugyanis angliai kutatóutam eredménye, amelynek során rövid ideig a Warwick Egyetemen kutathattam az angol abortuszszabályozás témakörét. A Magyarországon gyakran ismeretlen és magyar fordításban eddig elérhetetlen jogi szövegek is a munka integráns részét képezik, amelyeket igyekeztem olyan módon lefordítani, hogy azok a lehető legjobban adják vissza a szöveg értelmét, ugyanakkor a mondatok koherenciája se sérüljön.

Úgy gondolom, hogy ugyan a kontinentális jogrendszerek világából mindig idegenkedve tekintünk az angol jogrendszerre, annak gyakorlatias és életszerű megoldásaira a magyar jogtudomány sem lehet érzéketlen, kiváltképp egy olyan nehéz és számos problémával átszőtt témában, mint amilyen a terhességmegszakítások jogi megítélésének kérdésköre.

NAGY ALFRÉD TÖRVÉNYE A MAGZAT MEGSEMMISÍTÉSÉRŐL

Anglia történetének első ismert jogszabálya, amely a magzati élet megsemmisítésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, a 9. század második feléből maradt az utókorra, Nagy Alfréd (uralkodott: 871–899) wessexi király idejéből.[3] Alfréd törvényeinek 9. fejezete a következő rendelkezést hozza:

> "If anyone slays a woman with child, while the child is in her womb, he shall pay the full wergeld for the woman, and half the wergeld for the child, [which shall be] in accordance with the wergeld of the father's kindred."[4]

[3] Spivack 2007.

[4] Attenborough 1922: 69.

„Ha valaki megöl egy gyermeket váró nőt, míg a gyermek az anyaméhben van, fizesse meg a nőért járó teljes wergeldet[5] és a gyermekért járó wergeld felét, ami az apa rokonságának wergeldje szerint legyen."[6]

Ugyan Alfréd nagyformátumú keresztény uralkodóként jelenik meg Anglia történetében, törvénye mégsem a magzat életét önmagáért védő keresztény gondolatrendszer talaján áll. Sokkal inkább királyságának régi hagyományait kell látnunk a szöveg elemzésekor, amely alapján a magzat elpusztítását nem annak meggyilkolásaként kezelték, hanem az őt hordozó anya sérelmeként. Ez az állítás főleg a szövegkörnyezet fényében igazolható teljes biztonsággal. Az idézett fejezethez tartozó két szakasz ugyanis olyan anyagi javak ellopásáért kiszabott bírságok összegét tartalmazza, mint amilyen az arany, a lovak vagy a méhek. Ezt a jelenséget már Friedrich L. Attenborough is észrevette és teljes témaváltásnak titulálta.[7] Carla Spivack azonban a szövegkörnyezetet vizsgálva kiemeli, hogy a jogszabály ezen fejezetei anyagi veszteségekért járó kártérítéssel foglalkoznak, vagyis teljesen világos, hogy a megfizetendő pénzösszeg az érintett férj anyagi javainak elvesztését volt hivatott kompenzálni. Ez esetben tehát a méhen belül fejlődő gyermek elvesztéséért járó fél wergeld a lehetséges örökös elveszett lehetőségéért járó kárpótlás összege lehetett.[8]

A LEGES HENRICI PRIMI RENDELKEZÉSEI

A következő kiemelendő jogszabály I. Henrik (uralkodott: 1100–1135) idejéből származik, amikor az erőteljes normann adminisztráció és agresszív központosítás következtében a *common law* kezd teljesen koherens formát ölteni.[9] A *Leges Henrici Primi* szerzője külső megfigyelőként igyekezett összegyűjteni és rendszerbe foglalni Anglia törvényeit, így a törvénygyűjteményben az angolszász jogon kívül a kánonjog egyes rendelkezéseit és saját megfigyeléseit is szerepelteti.[10] Főként a kánonjog megjelenése az, ami változást jelent az abortusz megítélésével kapcsolatban, azonban ki kell emelnünk, hogy a szövegben még a kártérítésen alapuló angolszász hagyománnyal párhuzamosan vannak jelen a magzatot önmagáért védelmező kánonjogi rendelkezések.[11] Spivack egyébként a *Leges Henrici Primi* segítségével igazolja, hogy az angolszász jog valószínűleg nem tekintette személynek a magzatot.[12] Érvelését az angolszász jog és a kártérítés eddig ismertetett szabályain túl azzal támasztja alá, hogy a wergeld

[5] A régi magyar jogban is ismert vérdíj intézményével azonos germán eredetű kifejezés, amely az angol jogi szövegekben nagyrészt szinonim a *manbot* szóval. A témában lásd még Vogt–Nijdam 2018.
[6] A szerző saját fordítása.
[7] Attenborough 1922: 195.
[8] Spivack 2007: 129–130.
[9] Baker 2019: 15–16.
[10] Baker 2019: 16.
[11] Spivack 2007: 130.
[12] Spivack 2007: 131.

összegét nemcsak személyek és ingóságok, de akár testrészek után is pontosan meghatározza a törvénygyűjtemény.[13]

Ugyanakkor véleményem szerint semmiképp nem arról van szó, hogy a törvénygyűjtemény középkori szerkesztője egyszerűen csak egymás mellé másolta volna a különböző rendelkezéseket, ahogy Spivack feltételezi, inkább mindezek sajátos egymásra hatásáról kell szót ejtenünk. Ez a jelenség jól megfigyelhető a régi angolszász wergeld hagyományból származó rendelkezések vizsgálatakor, amelyek korábban szerepelnek a szövegben:

> „70, 14 If a pregnant woman is slain, and the child in her is living, each shall be compensated for by the full wergeld.
>
> 70, 14a If the child is not yet living, half the wergeld shall be paid to the relatives, based on the paternal relationship."[14]
>
> „70, 14 Ha egy terhes nőt megölnek, és a benne lévő gyermek életben van, mindkettőért kompenzáció jár a teljes wergelddel.
>
> 70, 14a Ha a gyermek már nem él, a wergeld felét a rokonok számára kell kifizetni az apai rokonság alapulvételével."[15]

Jól látható, hogy az idézett rendelkezések szinte teljesen összhangban vannak Nagy Alfréd törvényeivel és az angolszász gondolkodással, aminek megfelelően egy terhes nő meggyilkolása esetén kárpótlást kell fizetni az anya és a még méhben lévő gyermek után is, amelyet a wergeld bizonyos összegében határoztak meg. Az is teljesen egyértelmű, hogy mindkét esetben a wergeld teljes összegét kell megfizetni a meggyilkolt nő után, ugyanakkor észre kell vennünk a magzat megítélésében bekövetkező változást is, amellyel Spivack nem foglalkozott. Alfréd törvényei alapján ugyanis a wergeld értékének fele jár a megölt anya még méhben lévő gyermekéért, azonban a *Leges Henrici Primi* máshogy fogalmaz. A szöveg ugyanis megkülönbözteti az anyaméhben lévő élő és élettelen magzatot, és ennek megfelelően a kompenzáció értéke is máshogy alakul. A törvény szerint ugyanis, ha a megölt nőben lévő magzat él, akkor érte is a teljes wergeld összegét kell megfizetni.

Természetesen felmerülhet a kérdés, hogy mi alapján határozható meg, hogy a méhben lévő magzat életben van, vagy nincs. Véleményem szerint ennek kapcsán fedezhető fel a kánonjog hatása az angolszász hagyományra, ugyanis ezt a felosztást minden bizonnyal a keresztény egyház gondolatmenetéből vették át, megértéséhez tovább kell olvasnunk a törvényeket. Ezt követően szerepelnek ugyanis a kánonjogi eredetű szövegek, amelyek alapvetően más képet és hozzáállást festenek az abortusz jelenségéről.

[13] Downer 1972: 297.
[14] Downer 1972: 223.
[15] A szerző saját fordítása.

„70, 16 Women who commit fornication and destroy their embryos, and those who are accessories with them, so that they abort the foetus from the womb, are by an ancient ordinance excommunicated from the church until death.

70, 16a A milder provision has now been introduced: they shall do penance for ten years.

70, 16b A woman shall do penance for three years if she intentionally brings about the loss of her embryo before forty days; if she does this after it is quick, she shall do penance for seven years as if she were a murderess."[16]

„70, 16 Azok a nők, akik paráznaságot követnek el és elpusztítják magzatukat, valamint azok, akik bűnrészesek velük abban, hogy a magzatot az anyaméhből elvetetik, egy ősi rendelet szerint halálukig ki vannak átkozva az egyházból.

70, 16a Most azonban egy enyhébb rendelkezés lép életbe: tíz évig kell vezekelniük.

70, 16b Három évig kell vezekelnie annak a nőnek, aki negyven nap előtt szándékosan idézi elő a magzat elvesztését, azonban ha ugyanezt a magzat átlelkesülése után teszi, hét évig kell vezekelnie, mintha gyilkos lenne."[17]

Könnyen érezhetjük, hogy az egyébként egymást követő, azonos témában íródott szövegek logikája mennyire eltérő az őket megelőző idézetekhez képest. Itt már határozottan a kereszténység és a kánonjog hatásai érvényesülnek, a kárpótlást előtérbe helyező angolszász jogi gondolkodással szemben a bűnbánat, a vezeklés és ezáltal a lélek megtisztítása kerül a középpontba. Ugyan az első rendelkezés az abortuszt végrehajtó nők és a nekik segédkezők vonatkozásában is halálig tartó kiátkozással fenyeget, a következő rendelkezések jelentősen mérséklik ezt a büntetési tételt.

A szövegeket elemezve könnyen észrevehető az átlelkesülés tanának megjelenése az angol jogban, ami szintén a kánonjoggal érkezett, és egészen a 19. századig meghatározta az egyházi álláspontokat az abortusz kérdésében. Ennek értelmében az abortusz már mindenképp tilalmazott az anyaméhben történő átlelkesülést követően, amit hagyományosan a magzat első megmozdulásához kötnek.[18] Az ennek nyomán kialakult gyakorlatnak egyébként pragmatikus és metafizikai okai is voltak. Egyrészt a büntetőeljárás során gyakran nehézségekbe ütközött a korai terhességek tényének bizonyítása, így jól érzékelhető határpont kiszabására volt szükség. Másrészt azonban arról van szó, hogy az Arisztotelésztől kiinduló, majd többek között Galénosz, Szent Ágoston és Aquinói Szent Tamás által is átvett szukcesszív animáció

16 Downer 1972: 223.

17 A szerző saját fordítása.

18 Az átlelkesülés tana Arisztotelész filozófiájából ered, aki három emberi lélekrészt különített el, úgymint tenyésző, érző és gondolkodó lelket. Ezek közül az embrió kezdetben csak a tenyésző lélekkel rendelkezik, majd érző és végül gondolkodó lélekkel is. Ebből következett, hogy különbséget kell tenni a különböző fázisban lévő magzatok elpusztításának minősítése között. A témában lásd Aristotle 1883: 183.

tana szerint csak a fogantatást követő negyvenedik vagy kilencvenedik napon költözik a magzatba a teljes lélek, amit annak első mozdulatai jeleznek a külvilág felé, tehát csak innentől tekinthető élő embernek.[19] Ez a megkülönböztetés a kiszabott büntetési tételek kapcsán is jól látható, ugyanis míg az átlelkesülés előtti, tehát még élő embernek nem tekintett magzat elpusztításáért hároméves vezeklést ír elő a jogszabály, addig az átlelkesült, tehát már élő embernek tekintett magzat vonatkozásában már hét év a büntetési tétel, ami a szöveg szerint megfeleltethető a gyilkosság bűntettének korabeli büntetésével.

Spivack szerint az idézett jogszabályok kapcsán ki kell emelnünk továbbá, hogy az utóbb idézett, abortusszal kapcsolatos rendelkezések azon nőkre vonatkoznak, akik paráznaságot követnek el és elpusztítják magzatukat, amiből arra következtethetünk, hogy kizárólag azon helyzetekre vonatkozik, amikor a nő tiltott nemi életet él, és ennek következtében kialakult terhességének vet véget. Ez azért érdekes, mert a törvény szövege nem tartalmaz hasonló rendelkezéseket a házas nőkre vonatkozóan, sőt, úgy tűnik, teljesen figyelmen kívül hagyja a házasságon belüli szexuális kapcsolatból származó magzatok elpusztítását. Ez a jelenség egyébként, tudniillik, hogy az abortusszal kapcsolatos aggodalmak összefonódnak a házasságon kívüli, tiltott szexuális érintkezéssel és annak következményeivel, a következő évszázadokban is meghatározó részét alkotják az ezzel foglalkozó jogi gondolkodásnak.[20]

I. EDUÁRD KIRÁLY TÖRVÉNYE AZ ABORTUSZRÓL

Anglia történetének következő, az abortusz kérdéskörével foglalkozó törvénye I. Eduárd (uralkodott: 1272–1307) idejéből származik, és a következő rendelkezéseket hozza:

> „He who oppresses a pregnant woman, or gives to her a poison, or delivers to her a blow [strong enough] so as to cause an abortion, or who gives to her [something] that she will not conceive, if the fetus is formed and animated [foetus erat iam formatus et animatus], is guilty of homicide... Item: A woman commits homicide who so devastates an animated child through a drink [potationem] or similar things in the stomach."[21]

> „Aki terhes nőt sanyargat, mérget ad neki vagy [kellően erős] ütést mér rá, melyek következménye abortusz, avagy olyan dolgot ad neki, amitől képtelen lesz teherbe esni, ha a magzat kialakult és átlelkesült, a bűntett emberölés […]. Tétel: Emberölést követ el az a nő, aki elpusztít egy átlelkesült gyermeket azáltal, hogy italt vagy hasonló dolgot juttat a hasába."[22]

I. Eduárd törvényét az előző jogszabályok kontextusában vizsgálva megállapítható, hogy témánk tekintetében a korszakra befejeződött a régi angolszász jogi hagyományok és rendelkezések

[19] Keown 2002: 3–4.
[20] Spivack 2007: 131–132.
[21] Juris anglicani, 1. 23. 10., 12. Idézi: Riddle 1994: 140.
[22] A szerző saját fordítása.

kiszorítása, illetve azok meghaladása. Eltűntek az addig évszázadokon keresztül használatos vagyoni kárpótlást előtérbe helyező wergeld hagyomány elemei, helyükbe az I. Henrik alatt megjelenő, kereszténység hatásait mutató, kánonjogból kölcsönzött rendelkezések állnak. Eduárd törvénye elődjével ellentétben azonban már nemcsak a házasságtörő asszonyok vonatkozásában használja ezen kánonjogból átvett rendelkezéseket, hanem teljesen általános szinten. A szöveg első felében ugyanis arról az esetről van szó, amikor a terhes nő egy külső fél tevékenységének következtében veszti el már átlelkesült magzatát vagy válik meddővé, míg a második felében már a terhes nő saját magán elkövetett abortusza kerül jogi megítélés alá. Az átlelkesült és át nem lelkesült magzat közötti különbségtétel természetesen itt is jelen van, és a kor egyházi gondolkodásának megfelelően csak a már átlelkesült magzatok elpusztítása tekinthető emberölésnek. A korszakra általánossá vált az a jelenség, amely szerint a terhesség kilenc hónapja alatt kivitelezett magzatelhajtásokat két csoportra osztották. Az átlelkesült, tehát már élőnek tekintett magzatok elpusztítása minden körülmények között emberölésnek számított, legyen a tettes az anya vagy egy harmadik fél, míg az ezt megelőzően elpusztított magzatok kapcsán nem beszélhetünk emberölésről. Jóllehet ez utóbbi jelenség megítélése is negatív volt, és az egyház azt is helytelenítette, de ahogy láthatjuk, sem Henrik, sem Eduárd törvényei nem nevezik emberölésnek, és a büntetésére irányuló rendelkezéseket sem tartalmaznak.

AZ ABORTUSZ MEGÍTÉLÉSE A KÖZÉPKORI ANGOL JOGTUDOMÁNYBAN

A középkori angol jogtudomány abortusszal kapcsolatos hozzáállását vizsgálva Henry de Bracton a legnagyobb hatású és legtöbbet hivatkozott gondolkodó, aki a 13. század első felében élt és alkotott. *De legibus et consuetudinibus Angliae* című művében, amelyet később F. W. Maitland az angol jogtudomány koronájának és virágának nevezett, a következő álláspont olvasható:

> „If one strikes a pregnant woman or gives her a poison in order to procure an abortion, if the foetus is already formed or quickened, especially if it is quickened, he commits homicide."[23]

> „Ha valaki megüt egy terhes nőt vagy mérget ad neki, hogy abortuszt idézzen elő, ha a magzat már kialakult vagy átlelkesült, különösen, ha átlelkesült, emberölést követ el."[24]

Bracton állásfoglalása a kérdést illetően több szempontból is figyelemreméltó. Ugyan az idézett gondolatok szintén a kánonjogot tükrözik, a későbbi korok jogtudósai mégis előszeretettel hivatkoztak rá, még abban az esetben is, ha nem feltétlenül értettek vele egyet. Ki kell emelnünk azt is, hogy Bracton műve a már említett I. Eduárd által hozott törvény előtt született,

[23] Bracton: De Legibus et Consuetudinibus Angliae F. 120. De crimine homicidii et qualiter dividitur. In Woodbine 1968: 2. kötet, 341.

[24] A szerző saját fordítása.

és a jelek szerint komoly hatást gyakorolt rá. Egyrészt ebben a szövegben jelenik meg először az emberölés kifejezés az abortuszról szóló jogi írásokban[25] – az eredeti latin szövegben *homicidii* alakban. Másrészt itt is jelen van az a megkülönböztetés, hogy kizárólag az átlelkesült magzat elpusztítása számít emberölésnek, amiből következően az átlelkesülés előtt elpusztított magzat esete nem számít annak.

Bractonnak az abortusszal kapcsolatos állásfoglalását Fleta is megerősíti a 13. század végén. Ugyanakkor el kell mondanunk, hogy ez a szöveg már sokkal részletesebben fejti ki a kérdéskört, így már magában foglalja I. Eduárd törvényének minden egyes magzatelhajtással kapcsolatos tartalmi elemét.[26]

> „He, too, in strictness is a homicide who has pressed upon a pregnant woman or has given her poison or has struck her in order to procure an abortion or to prevent conception, if the foetus was already formed and quickened, and similarly he who has given or accepted poison with the intention of preventing procreation or conception. A woman also commits homicide if, by a potion or the like, she destroys a quickened child in her womb."[27]

> „Szigorúan véve emberölést valósít meg az is, aki terhes nőre nyomást gyakorolt, vagy mérget adott neki, vagy megütötte azzal a céllal, hogy abortuszt idézzen elő, vagy a fogamzást megakadályozza, ha a magzat már kialakult és átlelkesült, és hasonlóképpen az is, aki a nemzés vagy fogamzás megakadályozásának szándékával mérget adott vagy fogadott el. A nő akkor is emberölést követ el, ha bájitallal vagy hasonlóval elpusztítja a méhében átlelkesült gyermeket."[28]

Mindezen abortusszal kapcsolatos rendelkezések ellenére azonban számos kutató vitatja, hogy a *common law* valóban tiltja-e a magzat elpusztítását. Cyril Means tanulmányában például azt állítja, hogy az angol nők 1327-től 1803-ig a nem kívánt terhességek esetében mindenféle egyházi és világi korlátozás alól mentesek voltak a terhesség teljes ideje alatt.[29] Tézisét két 14. századi ügyre alapozva építi fel. Az első ügy (Anonymus 1327) lényege, hogy egy férfi állítólag megvert egy ikrekkel terhes asszonyt, aminek következtében annak egyik magzata azonnal meghalt, a másik pedig nem sokkal a szülést követően. A férfit azonban nem ítélték el bűncselekmény okozásáért, hanem szabadon engedték.[30] A második ügyben (Anonymus 1348) pedig egy magzat anyaméhben történő elpusztításával vádoltak egy férfit, aki szintén büntetés nélkül távozhatott.[31]

Means álláspontja azonban nem támasztható alá maradéktalanul ezen ügyek segítségével, ahogy arra többek között Keown is rámutat. Kiemeli ugyanis, hogy mindkét esetben eljárási

[25] Spivack 2007: 133.
[26] Fleta. Vol. 2, Book 1, Ch.23. Idézi: Keown 2002: 172.
[27] Fleta. Vol. 2, Book 1, Ch.23. Idézi: Keown 2002: 172.
[28] A szerző saját fordítása.
[29] Means 1971.
[30] Means 1971: 337.
[31] Means 1971: 339.

és bizonyítási problémák merültek fel, amelyek mentén a vádlottakat felmentették, így ezen ügyek nem alkalmasak az abortusz jogszerűségének bizonyítására. 1327-ben nem kapcsolódó vádpont alapján tartóztatták le a vádlottat, 1348-ban pedig nem tüntették fel a vádiratban a vádlott keresztnevét, így nem lehetett megállapítani, hogy valóban ő volt-e az elkövető.[32]

Az abortusz és a *common law* középkori viszonyát illetően véleményem szerint inkább Helmholz megállapításai állnak közelebb a valósághoz, aki arról beszél, hogy nem indokolt abortuszszabadságról beszélni a *common law* kapcsán, amennyiben ez alatt azt értjük, hogy bárki büntetlenül magzatok halálát okozhatta volna. Megállapítja ugyanis, hogy mind az abortusz, mind pedig a gyermekgyilkosságok esetében egyházi bíróságok ítélkeztek a korszakban, és az a tény, hogy ezen kívül más bíróságok nem büntettek rendszeresen egy adott magatartást, még nem azt jelenti, hogy az megengedett lett volna a *common law* alapján.[33]

Ennek kapcsán jegyzi meg Keown, hogy valószínűleg tudatosan bízták az abortusz bűncselekményét az egyházi bíróságokra, aminek oka egyszerűen a büntetőeljárás megkönnyítése lehetett. Az egyházi bíróságokon az *ex officio* eskü intézménye által ugyanis akár az önvádló bizonyítékok is kicsikarhatók voltak az emberekből, szemben a világi bíróságokon tapasztalható helyzettel, ahol gyakran eljárási formaságokra való hivatkozás mentén igyekeztek elkerülni a felelősségre vonást.[34] Ugyanakkor meg kell jegyeznünk azt is, hogy egy adott jelenség akkor is bűncselekménynek számított az angol jog szerint, ha az kizárólag egyházi jellegű bűncselekmény volt, hiszen ahogy később Matthew Hale megfogalmazta, mind az egyházi, mind a világi igazságszolgáltatás a koronától eredeztetett.[35]

AZ ÚJKORI ANGOL JOG ABORTUSZRÓL KIALAKÍTOTT ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Az angol abortuszszabályozás történetének következő nagy korszaka hosszú távon a középkor végén beálló szellemi és társadalmi változások következményeként fogható fel. Az egyház hatalmának és az egyén vallásosságának visszaszorulása éppúgy jellemzi ezt a korszakot, mint a társadalmi mobilizáció élénkülése. Ezek a folyamatok számos aspektusban formálták át a korabeli gondolkodást, ezáltal pedig a jogrendet is. Az egyházi bíróságok fokozatos hanyatlása, valamint az egyre kevésbé komolyan vett, majd 1661-ben végleg megszüntetett *ex officio* eskü intézménye ugyanis a megszokott keretek között már nem tette lehetővé az igazán hatékony ellenőrzés gyakorlását az abortusz jelensége felett. Az ebből a korból származó dokumentumokat vizsgálva látható, hogy 1475-től 1547-ig minden egyes releváns eset a vádlott esküjén alapuló felmentéssel végződött, míg 1547-től kezdve már nem is indítottak abortusz miatti eljárást az egyházi bíróságok előtt.[36]

[32] Keown 2002: 4.
[33] Helmholz 1975.
[34] Keown 2002: 5.
[35] Hale 1736.
[36] Dellapenna 1979.

Ezzel párhuzamosan figyelhetjük meg a *common law* bíróságok szerepvállalásának fokozódását, ami természetes következménye az egyházi fórumok visszaszorulásának, hiszen ahogy megállapítottuk, a magzatelhajtással kapcsolatos bűncselekményeket eredetileg éppen a hatékonyságuk miatt bízták az egyházi bíróságokra. John Keown könyvében számos korabeli esetet elemezve kimutatja, hogy a világi bíróságok a 16. század elejétől kezdve egyre markánsabban léptek fel az abortusszal kapcsolatos ügyekben. Ezen ügyeket vizsgálva a szerző két legfontosabb következtetése, hogy az abortusz után felül álló módon bűncselekménynek számított a *common law* szerint, illetve hogy a nők maguk sem élvezhettek abortuszszabadságot, hiszen találhatunk olyan eseteket, amikor azért emeltek vádat bizonyos nők ellen, mert olyan mérget fogyasztottak el, amelytől a méhükben fejlődő nem kívánt magzatuk pusztulását remélték.[37]

A világi bírói fórumok fokozódó szerepvállalásával együtt járt a jogtudomány fokozódó aktivitása is. Számos jogtudós fejtette ki véleményét az abortusz kérdéskörét illetően, és műveik alapján megállapítható, hogy a korszakban megváltozott az abortusz jelenségének jog általi megítélése, hiszen állásfoglalásaik eltérnek a korábbi egyházi állásponttól. A korszak jogtudománya abból indult ki, hogy emberölés csak akkor valósulhat meg, ha a csecsemő élve született, vagyis már jelen van a fizikai lények világában – *in rerum natura.* Ebből következően szinte minden jelentős jogtudós egyetértett abban, hogy a magzatelhajtás gyakorlata nem számít emberölésnek. Ez a hozzáállás több évszázadig meghatározó volt az angol jogtudományban, hiszen ezt képviselte a 16. században William Staunford[38] és William Lambard,[39] a 17. században Edward Coke[40] és Matthew Hale,[41] valamint a 18. században William Blackstone[42] is.

A jogtudomány képviselői tehát egyetértettek abban, hogy a magzatelhajtás nem tekinthető emberölésnek, azonban a további részleteket illetően már jóval árnyaltabbak voltak az általuk kidolgozott álláspontok. Staunford például az emberölés kapcsán megjegyzi, hogy mivel a megölt dolognak *in rerum natura* kell lennie, ezért nem számít bűncselekménynek, ha egy csecsemőt az anyja méhében ölnek meg.[43] Ezzel szemben Coke arról ír, hogy ha egy terhes nő valamilyen módon elpusztítja méhében lévő gyermekét, vagy egy ember megüti őt, aminek következtében halott gyermeket hoz a világra, az nagy vétségnek számít, de nem tekinthető gyilkosságnak, mivel a gyermek nem élve született. Hozzáteszi azonban, hogy ha a gyermek élve születik, viszont a korábbi események miatt – legyen ez például az anya által bevett méreg vagy az anyára mért ütés – rövidesen meghal, az már gyilkosságnak számít, hiszen élve született.[44] Hale annyiban egyetért Coke álláspontjával, hogy az anyaméhben elpusztított magzat esete nem emberölés az angol törvények szerint, azonban az élve születés kapcsán már vitába száll kollégájával, és kifejti, hogy azon eset sem számít emberölésnek, amikor a gyermek

[37] Keown 2002: 6–7.
[38] Staunford 1557: 21.
[39] Lambard 1599: 229.
[40] Coke 1644: 50–51.
[41] Hale 1736: 433.
[42] Blackstone 2016 [1765]: 88.
[43] Staunford 1557: 21.
[44] Coke 1644: 50–51.

élve született, ha ezt követően halálozik el az őt méhben ért hatások következtében.[45] Végül Blackstone a 18. század közepén a következő módon összegzi a helyzetet:

> „Life is […] begins in contemplation of law as soon as an infant is able to stir in the mother's womb. For if a woman is quick with child, and by a potion, or otherwise, killeth it in her womb; or if any one beat her, whereby the child dieth in her body, and she is delivered of a dead child; this, though not murder, was by the antient law homicide or manslaughter. But at present it is not looked upon in quite so atrocious a light, though it remains a very heinous misdemesnor."[46]

> „Az élet […] a jog nézőpontjából már akkor elkezdődik, amikor a csecsemő képes megmozdulni az anya méhében. Mert ha egy asszony gyermekkel várandós, és bájitallal vagy más módon megöli azt a méhében; vagy ha valaki megveri őt, mire a gyermek meghal a testében, és a nő halott gyermeket szül, ez, bár nem gyilkosság, az ősi jog szerint [szándékos vagy gondatlan] emberölésnek számított. Jelenleg azonban nem tekintik ilyen szörnyűségesnek, bár továbbra is nagyon förtelmes vétségnek számít."[47]

A korszakról tehát elmondható, hogy élénk, tudományos vitákkal járó párbeszéd indult meg az abortusz jelenségéről, amelyet láthatólag enyhébben kezeltek a korszakot megelőzően általánosnak számító egyházi álláspontnál, azonban ki kell emelnünk, hogy az abortusz jelenségét a szerzők többsége továbbra is bűncselekménynek tartotta, jóllehet kisebb súlyú bűncselekménynek, hiszen egyhangúlag tagadták, hogy az emberölésnek számítana. Ez az álláspont tükröződik vissza a világi bíróságok gyakorlatában is, ahol egyébként általánosságban véve Coke álláspontjának talaján állva születtek büntetések az abortusszal kapcsolatos ügyekben, amit továbbra is egyértelműen bűncselekményként kezeltek, csak már nem az emberöléssel azonos megítélés alatt. A korszak abortuszszabályozását áttekintve tehát véleményem szerint Keownnak van igaza, aki szerint *de jure* a *common law* tiltotta az abortuszt, és ezt a magzat életének védelme érdekében tette, ugyanakkor *de facto* egy létező és sokak által ismert jelenségről beszélünk, hiszen az ilyen bűncselekmények üldözése és felderítése is iszonyúan nehézkes volt a kor viszonyai között.[48]

ÖSSZEGZÉS

A világ országainak jogfejlődésére gyakran ma is mintaként ható történelmi angol abortuszszabályozás gyökerei egészen a 9. század második feléig nyúlnak vissza. Tanulmányom szűk terjedelmi keretei között a kezdetektől egészen a 18–19. század fordulójáig követhettük

[45] Hale 1736: 433.
[46] Blackstone 2016 [1765]: 88.
[47] A szerző saját fordítása.
[48] Keown 2002: 11–12.

végig a jogfejlődés stádiumait és dinamikáit, amelyek az angolszász hagyomány anyagi kárpótlást előtérbe helyező felfogásától a keresztény középkor következetes tiltásán át egészen a 18. századi jogtudomány modern jogot megalapozó szemléletéig terjed. Jól látható, hogy erre a meglehetősen összetett fejlődési folyamatra hatással volt a régi hagyományok tisztelete, az egyház mindenkori álláspontja, a tekintélyes jogtudósok állásfoglalásai, de akár a gyakorlati szempontok is.

Mivel az USA jogrendszere az angol jogra épül, és közöttük fő kapocs a *common law* folytonossága, az amerikai Legfelsőbb Bíróság által hivatkozott régi angol jogtudósok munkásságának ismerete a modern amerikai jog szempontjából is nélkülözhetetlen, hiszen az eredeti értelmezés hívei gyakran hivatkoznak az angol jogi hagyományokra. Jól látható, hogy ugyan az angol jogtörténet számos példát szolgáltathat a legkülönbözőbb helyzetekre is, a felvezetőben megemlített, Amerikai Egyesült Államokban tapasztalható helyzet vonatkozásában inkább a Legfelsőbb Bíróság konzervatív többségének 2022-es Dobbs v. Jackson ügyben hozott érvelése tűnik történelmileg megalapozottnak. Természetesen különbséget kell tennünk az egyházi és a világi bíróságok tevékenysége között, azonban mindenképpen ki kell emelnünk, hogy a vita soha nem arról szólt, hogy bűncselekménynek tekinthető-e a magzatok elpusztítása, hanem inkább arról, hogy azt emberölésnek vagy egyéb bűncselekménynek kell-e tekinteni.

Az öt fő fejezetből álló tanulmány első részében Nagy Alfréd korával foglalkoztam, ahol még a magzat elpusztításáért járó vagyoni kárpótlás volt a meghatározó. Ezt követi I. Henrik uralkodása és a keresztény hatások megjelenése, hogy azok már egyértelmű dominanciára tegyenek szert I. Eduárd idejére. Az ezt követő korokban inkább az angol jogtudomány volt aktív a témát illetően, így Bracton hosszú időre meghatározó gondolatait követően olyan jogtudósok állásfoglalását mutattam be, mint William Staunford, Edward Coke, valamint William Blackstone, akik a modern amerikai jog számára is gyakran szolgálnak hivatkozási alapul.

A terhességmegszakítások angliai szabályozásának jogfejlődéséről tehát elmondható, hogy meglehetősen hosszú utat bejáró kérdésről beszélhetünk, hiszen a szabályozás folyamatosan reagált a korabeli eszmeáramlatokra és szellemi hatásokra, ugyanakkor igyekezett figyelemmel lenni a gyakorlati szempontok érvényesíthetőségére is. Ez a történeti ív a magyar jogalkotás számára is tanulságos, hiszen rávilágít arra, hogy a magzati élet védelme nem statikus jogi dogma, hanem mindig a rendelkezésre álló természettudományos ismeretek és az aktuális társadalmi értékrend közötti egyensúlykeresés eredménye.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Aristotle (1883): *History of Animals*. London: George Bell & Sons.

Attenborough, Frederick Levi (1922): *The Laws of the Earliest English Kings.* Cambridge: Cambridge University Press.

Baker, John (2019): *An Introduction to English Legal History.* Oxford: Oxford University Press.

Blackstone, William (2016) [1765]: *Commentaries on the Laws of England Book I.: Of the Rights of Persons.* Oxford: Oxford University Press.

Coke, Edward (1644): *The Third Part of the Institutes of the Laws of England: Concerning High Treason, and Other Pleas of the Crown, and Criminall Causes.* London: M. Flesher. Online: https://wythepedia.wm.edu/library/CokeThirdPartOfTheInstitutesOfTheLawsOfEngland1644.pdf

Dellapenna, Joseph W. (1979): The History of Abortion: Technology, Morality, and Law. *University of Pittsburgh Law Review,* 40(3), 359–428.

Downer, L. J. szerk. (1972): *Leges Henrici Primi.* Oxford: Oxford University Press.

Hale, Matthew (1736): *The History of the Pleas of the Crown.* Holborn: E. Nutt, R. Nutt és R. Gossling. Online: https://wythepedia.wm.edu/library/HaleHistoryOfThePleasOfTheCrown1736Vol1.pdf

Helmholz, Richard H. (1975): Infanticide in the Province of Canterbury During the Fifteenth Century. History of Childhood Quarterly. *The Journal of Psychohistory,* 2(3), 379–390.

Keown, John (2002): *Abortion, Doctors and the Law.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lambard, William (1599): *Eirenarcha*. London: Thomas Wight and Bonham Norton.

Means, Cyril C. Jr. (1971): The Phoenix of Abortional Freedom: Is a Penumbral or Ninth-Amendment Right About to Arise from the Nineteenth-Century Legislative Ashes of a Fourteenth-Century Common-Law Liberty? *New York Law Forum,* 17(2), 335–410.

Riddle, John M. (1994): *Contraception and Abortion from the Ancient Word to the Renaissance.* Cambridge: Harvard University Press.

Spivack, Carla (2007): To Bring Down the Flowers: The Cultural Context of Abortion Law in Early Modern England. *William & Mary Journal of Women and the Law,* 14(1), 107–151. Online: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1132482

Staunford, Sir William (1557): *Les Plees Del Coron.* London: Richardi Tottelli.

Vogt, Helle – Nijdam, Han (2018): Translating a Medieval Legal System into Modern English. In Benham, Jenny – Julian-Jones, Melissa (szerk.): *Translation and Medieval Documents.* The Leverhulme Trust, 34–46. Online: https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/109207/1/vol-translation-booklet.pdf

Woodbine, George E. szerk. (1968): *Bracton on the Laws and Customs of England.* Cambridge: Harvard University Press.

Jogi források

Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health, et al. v. Jackson Women's Health Organization et al. No. 19-1392. Argued December 1, 2021 – Decided June 24, 2022.

Roe et al. v. Wade, District Attorney of Dallas County No. 70-18. Argued December 13, 1971-Reargued October 11, 1972 – Decided January 22, 1973.

Csehes András a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója, valamint a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának jogász szakos hallgatója. 2022-ben a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán szerzett diplomát államtudományi osztatlan mesterképzésen. Érdeklődése homlokterében elsősorban az alkotmányjog áll, de szívesen foglalkozik a római közjog különböző kérdéseivel is.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 229–238. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.10

Bartuszek Lilla Judit

RECENZIÓ HALMAI PÉTER *MÉLYINTEGRÁCIÓ. A GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ ÖKONÓMIÁJA* CÍMŰ MŰVÉRŐL

Bartuszek Lilla Judit PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Doktori Iskola, bartuszek.lilla@gmail.com

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedekben a világgazdaságban megnőtt a különböző regionális integrációk száma és szerepe. E folyamatnak az utóbbi években erősödő protekcionizmus sem tudott gátat szabni. A regionális integrációs szerveződések azonban az integráció eltérő szintjén állnak. Általában csupán a kereskedelmi korlátok, a vám- és nem vámjellegű intézkedések leépítésére irányulnak. A kereskedelempolitikai akadályok leépítésétől a magasabb fokú gazdasági integrációkig a különböző regionális integrációk hatékonyságának, valamint gazdasági és társadalmi hatásának mérése a további integrációs fejlődés szükséges és elengedhetetlen feltétele, amely új dimenziókat nyithat a további integrációk szempontjából is.[1]

A tárgyalt mű gondosan felépített logikai rendszerben mutatja be az európai gazdasági integráció elméleteit, kifejezett hangsúlyt fektetve a kötet által bevezetett új kategóriára, a mélyintegrációra. A szerző saját jellemzése szerint

> „a kötet – fentieket is érvényesítve – az európai gazdasági integráció átfogó elméletének megalkotásához kíván hozzájárulni. Ahhoz újszerű értelmezési keretrendszer kidolgozására került sor. Annak kiindulópontja a kereskedelmi integráció. A kereskedelemelmélet a hagyományos (a konvencionális határintézkedésekre irányuló) regionális konstrukciók meghaladásaként »mély« (kereskedelmi) integrációnak tekinti a szabályozási konvergenciát is tartalmazó új generációs regionális megállapodásokat. E mélyebb kapcsolatok hátterét az új kereskedelmi elméletek tartalmazzák. Azok az európai integráció tekintetében is releváns tényezőket foglalnak magukban."[2]

[1] Marton 2021.
[2] Halmai 2020a: 2.

Itt emelendő ki a szerző alaptézise, amely szerint „a mélység az európai integráció tekintetében is döntő jelentőségű dimenzió”.[3] Illetve: „A mélyintegráció értelmezési keretrendszere *két fő dimenziója* a mélység és a homogenitás.”[4]

A kötet politikai gazdaságtani elemzés keretében, a kölcsönös függés és az átpolitizáltság különböző konstellációi alapján magyarázza a differenciált integráció (illetve differenciált dezintegráció) különféle változatait.

Nem kerülhető meg a dezintegráció témakörének elemzése sem. „A dezintegráció lényege – a kötet elemzési keretrendszerében – az integráció mélységének a csökkenése”.[5] E folyamatot a kötetben – az annak megírásakor teljesekörűen még nem véglegesedett – brexiten keresztül mutatja be a szerző.

A mű az egyes integrációs lépcsőfokok, valamint más alapfogalmak tisztázásával fekteti le az alapokat a későbbiekben részletekbe menő alapossággal megírt elemzéséhez, amelyek közül néhányat jelen recenziómban is kiemelek.

MÉLY GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓ VS. „MÉLYINTEGRÁCIÓ”

A kötet a 2. fejezetben a következőképpen jelöli meg a legutóbbi, mintegy három évtized kereskedelempolitikai fejlődésének fő irányát: „a kereskedelmi megállapodások egyre »mélyebbek«: számos szabályozási kérdést és politikai területet is tartalmaznak. Azok túlmutatnak a vámokon”. Az európai gazdasági integráció – minden korlátja ellenére – már évtizedek óta a „mély regionális integráció” fejlett rendszerének minősíthető. E kulcsfogalom tehát az „egyre szorosabb integráció” folyamatainak leírására is alkalmas lehet. A „mély integráció” kategória európai integrációelméleti alkalmazása új elem a nemzetközi szakirodalomban. E konceptuális keret is a nemzetközi gazdaságtani értelmezésre támaszkodik. A „mély regionális integráció” lényege: a gazdasági integráció vívmányainak teljes, az intézményesített belső piac, a közös politikák és a GMU teljességét magában foglaló, egyre mélyülő rendszere. Az új, integrációelméleti értelmezésben e kategória a kötetben a nemzetközi kereskedelempolitikai kategóriától való megkülönböztetés érdekében „mélyintegráció”-ként szerepel. E megközelítés keretében e fogalom nem jelzős szerkezetként, hanem egybeírandó kifejezésként, összetett szóként működik: „mélyintegráció” formában.[6]

Ahogy a kötet is fogalmaz, „a mélyintegráció funkcionális tartalmának meghatározója a mindenkori magintegráció. A magintegráció az európai integráció kulcsa. Ahhoz képest állhat fenn bizonyos eltérés a differenciált integráció rendszerében.”[7] Így tehát a „mélyintegráció” definíciójának tisztázásán túl szükségesnek tartom bemutatni a differenciált integráció kötetben szereplő megközelítését is.

[3] Halmai 2020a: 3.
[4] Halmai 2020a: 10.
[5] Halmai 2020a: 17.
[6] Halmai 2020a: 4.
[7] Halmai 2020a: 6.

A mű későbbi részében a szerző olyan fogalmakkal is operál, amelyek a fentieknél talán gyakrabban megjelennek köznapi és aktuálpolitikai diskurzusokban is: ez pedig az úgynevezett „kétsebességes Európa", valamint az „egyre szorosabb egység". Az elmúlt hatvan évben egyre több ország csatlakozott az európai integrációhoz: a kezdeti hatról mára huszonnyolcra (a könyv megírásának idején) bővült az Európai Unió tagországainak száma, amely így az utóbbi két évtizedben több mint kétszeresére nőtt. Mialatt az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikke szellemében a népek közötti „egyre szorosabb egység" létrehozása lenne kívánatos, addig egyre világosabbá vált, hogy az egymástól rendkívül sok tekintetben eltérő adottságú országok minél szorosabb együttműködése a gyakorlatban olykor nehézségekkel jár. Ugyanakkor az integrációs mag további mélyülésének megakadása az egész integráció ügyét veszélyeztetheti.

A mélység az európai integráció tekintetében is döntő dimenzió. Egyrészt kifejezi a leginkább előrehaladott regionális integráció elért szintjét (állapotát). Másrészt jelzi a folyamat irányát: a mélyülő, egyre szorosabb integrációt mint fejlődési irányzatot. A mély (regionális) integráció (a kötetben: mélyintegráció) rendszerként, konceptuális keretként történő értelmezése lényeges hozzájárulást ígér az átfogó elméletalkotáshoz.

A mű célja *a mélyintegráció fő tartalmi jellemzőinek és rendszersajátosságainak a feltárása*. Alapvető kérdések: Melyek a mélyintegrációt megalapozó gazdasági mechanizmusok? Hogyan működnek azok? Melyek e mechanizmusok meghatározó tényezői?

A kötet a mélyintegráció elemzését konceptuális keretbe foglalja, ahol a mélység (szabályozási és intézményi), valamint a homogenitás (reálgazdaság és pénzügyi tartalom) kétdimenziós terében vizsgálja az integráció fokainak különböző szintjeit.

A szerző érvelése szerint a mélyintegráció az érintett nemzetek vitális érdekeit szolgálja. Alapvetően visszafordíthatatlan folyamat. A teljes dezintegráció rendkívüli terhekkel, sok tekintetben kiszámíthatatlan következményekkel járna, ennek bemutatására a szerző – a könyv megírásakor még lezáratlan – brexit példáját elemzi.

A könyv meghatározó vonulata, s egyben a sajátos elemzési keretrendszer magja a mélyintegráció koncepciója, valamint hatásainak azonosítása. Jellemzője a hatások mély elemzése, legyen szó a kereskedelempolitika statikus és dinamikus hatásairól, valamint az ellentétes folyamatokról, azaz a dezintegrációról és a differenciált integrációról, s ezzel szoros összefüggésben a „non-Europe" makrogazdasági hatásainak kvantifikálásáról.

A definíciós elemek tisztázását követően a továbbiakban ezen három pillér (mélyintegráció, differenciált integráció, dezintegráció) mentén folytatom a recenziót, és a következőkben a könyvben tárgyaltak mentén elemzem a szerző mélyintegrációról, differenciált integrációról és dezintegrációról írt gondolatait.

DIFFERENCIÁLT INTEGRÁCIÓ

„A differenciált (eltérő mértékű) integráció folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A viszonyítás kontextusa a mindenkori magintegráció. Az európai integráció lényegi tartalma (az egyre

szorosabb integráció) a magintegráció."[8] A differenciált integráció különböző formái azzal nem egyenértékűek.

Ahogyan ezt a mű is levezeti:

> „a megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. Ugyanakkor a differenciálás bizonyos formái túlnyúlhatnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltására is vezethet."[9]

„A mélyintegráció mindenkori rendszere a magintegrációt, továbbá EU-tagállamok esetleges differenciált integrációját (perifériaintegráció) tartalmazza."[10] A szerző érvelése szerint a differenciált integráció ugyan olykor negatív kontextusban értelmezett fejlődési irányzat, mindazonáltal az integrációs folyamatokat és azok előrehaladását – homogenitás és mélység szempontjából – egyaránt elősegítheti. A differenciált integráció esetében az összehasonlítás alapját minden esetben a magintegráció képezheti. A differenciálódás sem tekinthető azonban homogén folyamatnak. Megkülönböztetendő a tagállamok közötti, azaz a belső, valamint a kívülálló államok szelektív politikai integrációja, azaz a külső differenciálódás.

DEZINTEGRÁCIÓ: A BREXIT – AZ ELRETTENTŐ PÉLDA

A recenzió alapjául szolgáló mű amellett érvel, hogy „a mélyintegráció egyúttal kölcsönös függőségek rendszere. A kapcsolatok esetleges lazítása jelentős költségekkel jár. A teljes dezintegráció költségei pedig lényegében vállalhatatlan mértékűek. A dezintegrációból származó veszteségek a kis, nyitott gazdaságok esetében szignifikáns módon magasabbak a nagyobb nemzetgazdaságokhoz képest."[11]

A szerző a dezintegrációból származó hátrányokat szemléletes módon ábrázolja a brexit példáján. Ahogy ő maga fogalmaz: „A Brexit mintájára ad absurdum az a lehetőség is vizsgálható, ha valamennyi tagállam elhagyná az EU-t, s következésképpen utóbbi megszűnne."[12]

A brexit összefüggésében a szerző bemutatja, milyen reálgazdasági hatásokkal jár a dezintegráció. A fő hatásmechanizmusok vizsgálatán keresztül új paradigma lehetséges keretrendszerét vázolja fel. Mindezt oly módon, hogy a dezintegráció hatásának kidomborítása helyett/mellett az (eddigi) brit tagság pozitív hozadékain keresztül vizsgálhatjuk a kérdéskört.

[8] Halmai 2020a: 1.
[9] Halmai 2020a: 2.
[10] Halmai 2020a: 8.
[11] Halmai 2020a: 1.
[12] Halmai 2020a: 24.

Először is tisztázza, hogy mely dimenziók/hatásmechanizmusok (voltak) a legjelentősebbek a brit relációban. Ahogyan a könyv is fogalmaz: „Az EU-tagság előnyei az Egyesült Királyság esetében *három fő hatásmechanizmus* révén érvényesültek: a kereskedelem, a külföldi beruházás és a pénzügyi szektor területén."[13] Ezt követően a könyv számba veszi a brit tagság által nyert legfőbb előnyöket, bizonyítva, hogy „az Egyesült Királyság az EU-tagság révén jelentős előnyökre tett szert. Annak fontos összefüggései:

– a kereskedelem előnyös a brit növekedés tekintetében, különösképpen az *ágazaton belüli kereskedelem (intra industry trade)* hatása a teljes tényezőtermelékenység (TFP) növekedésére;
– lényeges a tagság és a *közvetlen külföldi beruházások* (FDI) közötti kölcsönhatás;
– a *pénzügyi szolgáltatások specializációjának* előnyei az Egyesült Királyságban nagy mértékben az FDI-vel és a kereskedelemmel fennálló kölcsönhatástól függenek."[14]

A *kereskedelem* vonatkozásában kifejti, hogy

> „az EU-tagság csökkentette a kereskedelmi költségeket az Egyesült Királyság és az EU többi tagállama között. A vámunió nyilvánvalóan a vámjellegű akadályok megszűnésével járt. Lehetővé vált a termékek és szolgáltatások szabad kereskedelme. Ugyanakkor a kereskedelmi költségek csökkentése tekintetében nagy fontosságú az egységes piac létrehozása az európai integrációban, a nem vámjellegű akadályok folyamatos csökkentésének, leépítésének folyamata. A nem vámjellegű akadályok az intézkedések széles, a kereskedelmi költségeket emelő körét fogták át. Azok közé tartoztak a határellenőrzések, a származási szabályok ellenőrzése, a termékek minőségére és a biztonságra vonatkozó előírások.
>
> A kereskedelmi költségek, akadályok csökkenése a kereskedelem jelentős növekedését eredményezte az Egyesült Királyság és az EU többi tagállama között. E nagyobb kereskedelem révén a brit fogyasztók alacsonyabb áron jobb termékekhez és szolgáltatásokhoz juthattak."[15]

A *külföldi beruházás* vonatkozásában a könyv kifejti, hogy „a külföldi közvetlen beruházások (FDI) az egyértelmű komparatív előnyökkel rendelkező ágazatokban összpontosulnak: a pénzügyi szektor, a bányászat, a szállító berendezések előállítása, valamint a magas helyi igényeket kielégítő ágazatok",[16] hozzátéve, hogy „[a]z EU-n belül a legmagasabb FDI az Egyesült Királyságba irányul, az oda irányuló FDI több mint a fele az EU-ból származik."[17]

[13] Halmai 2020a: 9.
[14] Halmai 2020a: 9.
[15] Halmai 2020a: 1.
[16] Halmai 2020a: 21.
[17] Halmai 2020a: 22.

A *pénzügyi kapcsolatokról* szólva a szerző kifejti, hogy

> „az Egyesült Királyság pénzügyi szektora növekedésében jelentős szerepet töltött be az egységes piac. Az Egyesült Királyság az európai integrációból pénzügyi ágazata fejlődését tekintve hasznot húzott. A belső piachoz történő hozzáférés hozzájárult az Egyesült Királyság, mint vezető pénzügyi központ pozíciójának megerősítéséhez."[18]

A brexit példáján a kötet meggyőző módon jellemezte a dezintegráció várható súlyos (gazdasági) hatásait. A kötet az integrációból származó előnyök *(bonum)* ellentéteként megalkotta a *dezintegrációs damnum* fogalmát.

GMU 2.0

A gazdasági és monetáris unió (GMU) az Unióban folyó fokozatos gazdasági integráció eredménye. Az EU egységes piacának kibővítését jelenti, ahol közös termékszabályozás van érvényben, és megvalósul az áruk, a tőke, a munka és a szolgáltatások – nem vámjellegű akadályok által sem korlátozott – szabad mozgása. Bevezették a közös valutát – az eurót – az euróövezetben, amelyet jelenleg 19 uniós tagállam alkot. Az eurórendszer (az Európai Központi Bank Igazgatóságából és az euróövezet központi bankjainak elnökeiből áll) egységes monetáris politikát határoz meg, amelyet költségvetési szabályok és a gazdaságpolitikai koordináció különböző szintjei egészítenek ki. A GMU-n belül nincs kizárólagos központi gazdasági kormányzás. Ehelyett a felelősségi körök a tagállamok és számos uniós intézmény között oszlanak meg.[19]

> „A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság meggyőzően bizonyította a tagállamok nagyfokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapkövetelmény: az egyes országok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak; s ne fenyegessék a rendszer stabilitását."[20]

A szerző egy korábbi írásában úgy fogalmaz:

> „a kisebb részben már elfogadott és bevezetett, döntő részben pedig tervezett reformintézkedések alapvető változások irányát jelzik. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. Az elmúlt években elért haladás ellenére a GMU 1.0 fenntarthatatlan egyensúlyon nyugszik. Annak

[18] Halmai 2020a: 5.
[19] Európai Parlament [é. n.].
[20] Halmai 2020a: 1.

fő jellemzői: a pénzügyi unió tökéletlen jellege (a bankunió és a tőkepiaci unió hiányosságai, illetve a központi fiskális stabilizációs funkció hiánya)."[21]

Az európai gazdasági kormányzás, valamint a GMU reformja az integráció mélyülésének lehetséges perspektívája, ezt tárgyalja a szerző a könyv 9. fejezetében.

E reform alapkérdése: a felelősség vagy a szolidaritás domináljon-e, illetve lehetséges-e mindkét releváns szempont előmozdítására alkalmas reformkonstrukció kidolgozása. A kötet álláspontja szerint három területen szükséges „mélyreható reformtörekvések meghozatala": az európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) megteremtése; euróövezeti stabilizációs, uniós jogi keretbe foglalt, új fiskális – kockázatmegosztást is tartalmazó – szabályok; az euróövezeti bankok államkötvényeknek való túlzott kitettségének korlátozása, a „halálos hurok" megszüntetése.

A mű jelzi, hogy „a GMU szorosabbra fűzésének nagyratörő, egyidejűleg pragmatikus tervei három szakaszban végrehajtandó, konkrét intézkedésekre irányuló javaslatokat tartalmaznak."[22] Ez a három szakasz az „elmélyítés", a „GMU megvalósítása", valamint az úgynevezett „végső szakasz".

„A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez a második szakaszban (»megvalósítás«) jóval hosszabb távú intézkedésekről szükséges megállapodni. Több szolidaritásra, a szuverenitás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség."[23]

A „teljes" GMU megvalósítását (GMU 2.0) célzó ambiciózus reformprogram fő céljai között szerepel a valódi gazdasági unió, a pénzügyi unió, valamint a fiskális és politikai unió megteremtése is. A könyv szerzője szerint

„mindezek révén egyfelől innováció- és versenyképes, sikeres gazdaságok kiépítésére, illetve egyidejűleg nagyfokú társadalmi kohézió elérésére van szükség az egyre inkább globalizálódó világban. A megújuló konvergenciafolyamat középpontjában a korábbinál hatékonyabb munkaerőpiac és szociális teljesítmény, a növekvő alkalmazkodó- és versenyképesség állhat. A cél az európai gazdaság visszatérése az erős, fenntartható és társadalmilag kiegyensúlyozott (inkluzív) növekedés, valamint a munkahelyteremtés irányába vezető útra."[24]

DIFFERENCIÁLT INTEGRÁCIÓ A GYAKORLATBAN: TÖBBSEBESSÉGES EURÓPA

„A Gazdasági és Monetáris Unió rendszerében definíciószerűen lehetséges a többsebességű integráció. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagállamok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (opt-out) klauzula révén az Egyesült Királyság

[21] Halmai 2020b: 4.
[22] Halmai 2020a: 1.
[23] Halmai 2020a: 6.
[24] Halmai 2020a: 14.

és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához történő csatlakozásról. A válságkezeléssel egyidejűleg megkezdett rendszerszintű reformok pedig – mint az előző pontban tárgyaltuk – jellemzően kormányközi szerződéseken alapulnak. Egyes esetekben eltérő mértékben érintik az egyes tagállamokat"[25] – magyarázza könyvében a szerző.

„A differenciált (vagy többsebességű) integráció már ma is létező realitás. A jövőben szerepe bővülhet, attól függően, hogy a tagállamok milyen mértékű integrációra vállalkoznak. Ha meghatározott területen valamennyien vállalják a mélyebb integrációt, akkor nem lesz szükség differenciált konstrukcióra. Ha pedig valamely területen eltér a tagállamok álláspontja e tekintetben, eltérő tagállami integrációs modellek alakulhatnak ki. Ekkor azonban nem jöhet létre zárt klub. A megerősített együttműködésnek nyitva kell állnia a többi tagállam számára is. Ez a döntő feltétele annak, hogy ne alakuljon ki első és másod- vagy esetleg harmadosztály az EU-tagságban."[26]

TOVÁBBI GONDOLATOK

Szélesebb ívű kitekintésként felmerülhet a kérdés: az Európai Unió által biztosított integráció hogyan segíti hozzá a tagállamokat a nemzetközi szinten kialakított fenntarthatósági keretrendszer minél szélesebb körű implementálásához.

Az Európai Unió elkötelezte magát a fenntartható fejlődési célok végrehajtása mellett mind belső, mind külpolitikájában. Az SDG-k az Európai Bizottság mind a 6 prioritása szempontjából fontos szerephez jutnak. A 2030-as menetrend 2015-ös elfogadása óta az EU jelentős előrelépést tett a fenntartható fejlődési célok megvalósítása terén, és továbbra is növeli ez irányú erőfeszítéseit. Az EU megkezdte az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, éghajlati szempontból semleges, erőforrás-hatékony és körforgásos gazdaságra való áttérést, amely együtt jár a fokozott biztonsággal, jóléttel, egyenlőséggel és befogadással. Az Európai Fejlesztési Konszenzus révén az EU összehangolta a nemzetközi együttműködési és fejlesztési politika megközelítését a 2030-ig tartó napirenddel is, cselekvésének középpontjába helyezve a fenntartható fejlődési célokat és az éghajlatváltozásról szóló párizsi megállapodást. A 2030-ig tartó napirend végrehajtását hatékonyan támogatja az olyan megalapozott politikák kidolgozása, amelyek a kezdetektől fogva figyelembe veszik a fejlődő országokra gyakorolt esetleges hatásokat. Ezért kulcsfontosságú a szakpolitikák közötti szinergiák előmozdítása az inkoherenciák minimalizálása érdekében.

Az Európai Unió nagyon sajátos entitást képez, hiszen az EU az alapító szerződéseiben meghatározott egyes tárgykörökben „kvázi államként" viselkedik (ilyennek tekinthető többek között a kereskedelempolitika, vagy akár az egységes vámpolitika területe). Az Európai Unió az alapító szerződések alapján különböző hatáskörök mentén épül fel, így beszélhetünk tagállami, uniós és megosztott hatáskörökről. A fenntartható fejlődési célokat áttekintve több olyan célt és számos olyan célkitűzést találunk, amely a felszínre hozza az imént említett hatásköri problémát.

[25] Halmai 2020a: 6.
[26] Halmai 2020a: 6.

Egyfelől a nemzetközi jog oldaláról érkezik elvárás az egyes célok teljesítése irányában (még akkor is, ha az ENSZ Közgyűlés az SDG-k közgyűlési határozatban történő elfogadásával megfosztotta azt bárminemű jogi kötőerő fennálltától), másik oldalról azonban az Európai Unió jogrendszerének szemüvegén keresztül vizsgálva az egyes célok és célkitűzések megvalósításához szükséges lépéseket az látható, hogy ezen hatáskörök egy része tartozik csak kizárólagos uniós hatáskörbe, maradékuk pedig tagállami hatáskörként szerepel. Ha a fenntartható fejlődés jól ismert háromdimenziós modelljét (környezet, társadalom, gazdaság) vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy míg a környezeti aspektusokat tekintve némiképp nagyobb mozgástérrel rendelkezik az Unió, addig például a szociális téren az alapító szerződések értelmében lényegében maradéktalanul tagállami hatáskörök dominálnak, így tehát 27 egymástól majdhogynem teljesen független és össze nem hangolt szakpolitikák összessége tapasztalható.

Ebből is látható, hogy az erős, a könyv fő irányvonalára reflektálva „mélyen integrált" Európai Unió elengedhetetlen az SDG Agenda 2030-ig történő megvalósításában. Ahogyan erre a 2019 decemberében elfogadott *Európai zöld megállapodás* is utal, az Európai Uniónak kell a fenntarthatósági átmenet élére állnia, példát statuálva a világ más országai számára. Erre pedig csakis úgy van lehetőség, ha az Európai Unió erős, integrált közösséget képez, amely gazdaságilag és társadalmilag is lehetőséget nyújt számára ezen pozíció betöltésére.

Halmai Péter *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája* című könyve új perspektívában mutatta be az Európai Unió gazdaságtanának sarokköveit. A kötet nem csupán elméleti megalapozást nyújt a regionális gazdasági folyamatok és hatások megismeréséhez, de gyakorlati példákon keresztül szemlélteti a mélyintegráció, a differenciált integráció, valamint a dezintegráció pillérein keresztül a 21. század egyik legfontosabb integrációjának egyes dimenzióit.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Az Európai Unióról szóló szerződés.

Európai Bizottság (2015): *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels. Online: https://commission.europa.eu/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en

Európai Bizottság (2017): *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. Brussels: European Commission. Online: https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_en

Európai Bizottság (2019): *The European Green Deal*. COM(2019) 640 final, Brussels. Online: https://www.consilium.europa.eu/media/47573/st_15051_2019_init_en.pdf

Európai Parlament [é. n.]: A Gazdasági és Monetáris Unió története. Online: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/79/a-gazdasagi-es-monetaris-unio-tortenete

Halmai Péter (2020a): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest: Akadémiai. Online: https://mersz.hu/dokumentum/m701m__1/

Halmai Péter (2020b): GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64(szeptember–október), 3–34. Online: https://epa.oszk.hu/04200/04259/00129/pdf/EPA04259_kulgazdasag_2020_09-10_003-034.pdf

Marton Ádám (2021): Integrációs elméletek kvantitatív gazdaságtana – Fókuszban a mélyintegráció. *Statisztikai Szemle*, 99(10), 997–1004. Online: https://doi.org/10.20311/stat2021.10.hu0997

United Nations (2015): *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UN General Assembly Resolution A/RES/70/1.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2015): *Paris Agreement*. Paris.

Bartuszek Lilla Judit környezetvédelmi szakjogász, PhD-hallgató. Kutatási területe a fenntartható településirányítás, fenntartható városfejlesztés. 2022-ben alapította meg a Fenntartható Városok kezdeményezést, amely platform 2024-től Élhető Települések Országos Szövetsége néven működik tovább.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 239–245. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.11

Ősze Áron

RECENZIÓ KUKORELLI ISTVÁN ÉS SZOBOSZLAI-KISS KATALIN *AKI A TÍZPARANCSOLATA SZERINT ÉLT. BIBÓ ISTVÁN EMLÉKEZETE* CÍMŰ KÖNYVÉRŐL

Ősze Áron PhD, LL.M., egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék,
osze.aron@ga.sze.hu

Kukorelli István és Szoboszlai-Kiss Katalin *Aki a tízparancsolata szerint élt. Bibó István emlékezete* című könyve 2024-ben jelent meg a Méry Ratio kiadásában. A recenzált mű nem sorolható a klasszikus tudományos monográfiák közé, ennek ellenére számos olyan részt tartalmaz, amelynek tudományos értéke vitathatatlan. A szerzők célja nem is egy klasszikus tudományos munka elkészítése volt, hiszen Bibó István szerteágazó életművét ismerjük meg a kötetből. Jelentőségét és értékét az is bizonyítja, hogy Sulyok Tamás köztársasági elnök maga írt ajánlást e könyvhöz.

Az olvasónak elegendő a *Bevezető*t[1] elolvasnia, és a mű megírásának alapvető motivációja máris kiderül: nemes egyszerűséggel a szerzők Bibó István iránti tisztelete és szeretete, akit példaképüknek tekintenek. A motiváció azonban ennél több, hiszen az írás az „idő spontaneitásából fakadó veszélyekre való felkészülés bibói intelmeit mutatja be".[2]

A könyv szerkezete három nagy részre tagolódik. Az első részben 14 tanulmányt olvashatunk, amelyekben Bibó életútját követhetjük nyomon, míg a második és a harmadik rész fotóalbummal állít emléket a példaképnek.

A *Bibó-portré* című fejezetből kiderül,[3] hogy egyszerre könnyű és nehéz Bibó Istvánról „portrét" készíteni. Könnyű, mert bőséges szakirodalom áll rendelkezésre vele kapcsolatban, és nehéz, mert egy szóval képtelenség megragadni a lényegét. Bibó tehát besorolhatatlan, a szerzők mégis kísérletet tesznek arra, hogy alapvető kategóriákat állítsanak fel: Bibó, a közpolitikus, Bibó, a tudós és Bibó, az ember. E fejezetben rövid betekintést nyerhetünk Bibó életútjába is, ahol kibontakozik előttünk az a folyamat, amelynek eredményeképpen Bibó oly értékes személyiséggé

[1] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 9–10.
[2] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 9.
[3] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 12–24.

vált. Az út egyik legfontosabb állomása az 1956-os szerepvállalása volt, illetve írásai, az *Expozé a magyarországi helyzetről,*[4] a *Tervezet a magyar kérdés kompromisszumos megoldására,*[5] és a *Miniszterelnök Úr! Kedves Imre Bátyám!,*[6] amelyekért le is tartóztatták. A fejezetben olyan Bibó-idézetek is megjelennek, amelyek aktualitása megkérdőjelezhetetlen, például:

> „Az elit legfőbb szerepe az, hogy az élet élésére, az emberi helyzetekben való erkölcsi viselkedésre s az emberi szükségletek mélyítésére, finomítására és gazdagítására mintákat, példákat adjon, azaz kultúrát csináljon. Erre a szerepre pedig már csak valamilyen elit, vagyis valamilyen értékelési rend szerint kiválasztott embercsoport alkalmas: az értékelési rend tudja csak biztosítani az elit által adott példák és minták érvényességét és kötelező erejét."[7]

A második fejezet a *Bibó István szabadságmegvallásának tételeiről. A szabadságszerető ember tízparancsolatának genezistörténete, értelmezése és morálfilozófiai elemzése*[8] címet viseli. E részből kiderül, hogy Bibó tízparancsolata 1938 és 1940 között keletkezhetett. Előzményei azonban korábbra nyúlnak vissza, hiszen Bibó érdeklődési köre, tanulmányai és leginkább a Márciusi Frontban való részvétele történelmi forrása *A szabadságszerető ember politikai tízparancsolatá*nak.[9] A sorok között Radnóti Miklós- és József Attila-idézeteket is találunk, hiszen Bibó Szegedről ismerte őket. Ebben a fejezetben megtaláljuk a tízparancsolat eredeti kéziratát, illetve ifj. Bibó István gépiratát is, amelyek az MTA Kézirattárában lelhetők fel.

A Bibót feldolgozó szakirodalomban kevés szerző foglalkozott a tízparancsolattal. Közülük személyes viszonyukra tekintettel kiemelendő Bihari Mihály és hivatkozott írása,[10] amely a keresztény erkölcsöket valló Bibó jellemvonásait mutatja be. A következő pont a mű egyik legérdekesebb része a recenzens számára. A szerzők itt a tízparancsolat morálfilozófiai elemzésére törekszenek, amely a szövegben feltárható etikai eszmékre koncentrál. A gondolatmenet visszanyúl a klasszikus görög filozófiai hagyományokig, és kísérletet tesz a görög bölcseleti erények kimutatására a tízparancsolatban, kiemelve a négy fő erényt és Arisztotelész elvét, miszerint az ember poliszalkotó lény. Arisztotelész Bibó egyik legfontosabb mesterének tekinthető. Az ókori görög bölcsek mellett az újkori nagy filozófusok gondolatai is megjelennek Bibó munkásságában, mint Immanuel Kant morálfilozófiai alaptézise[11] vagy Descartes erkölcsi alapelvei.[12] Ezt követően a szerzők összegzik saját értelmezésüket, és azt a következtetést vonják le, hogy a bibói tízparancsolat felfogható úgy, mint „nagy, morális emberi jogi deklaráció", műfaját tekintve pedig hasonlóságot mutat az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával. Sőt, a tízparancsolatból kiolvashatók az alapvető jogok. E helyütt a szerzők a bibói *Bill of Rights*-nak

[4] Bibó 1956a.
[5] Bibó 1956b.
[6] Bibó 1956c.
[7] Nagy–Vida 1986: 226.
[8] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 25–46.
[9] A kézirat lelőhelye: Magyar Tudományos Akadémia Kézirattára MS 5111/15.16.
[10] Bihari 2012.
[11] Kant 1991.
[12] Szigeti–Mátrai–Molnár 1961.

nevezik a művet. Hangsúlyozandó, hogy Bibó harmadik személyben ír, és mint a „történelem utolsó úriembere", saját életével és sorsával hitelesített erkölcsi példát mutat.

A következő fejezet címe: *Porcelánra festett tízparancsolat. Bibó 40 emlékérem.*[13] Tartalma konkrét időponthoz kötött: 2023. szeptember 29–30-a. Ekkor ünnepelték a Bibó István Szakkollégium 40. évfordulóját a Ménesi úton – többek között a szerzők is. Az ünnepséget Kukorelli István köszöntője nyitotta meg. Az eseményen kerekasztal-beszélgetést is szerveztek, ahol Dolhai Vince szakkollégista moderálásával Csepregi András, Gyarmati György és Szoboszlai-Kiss Katalin válaszoltak négy, Bibóval kapcsolatos kérdésre. A következő fejezet Bibó István első emléktábláját idézi fel, amelyet 1989. május 9-én avattak az Országos Korányi Pulmonológiai Intézetben.[14]

A következőkben Bibó láthatatlan alkotmányáról olvashatunk.[15] Bibó ugyanis polihisztor tudósként alkotmányjogász is volt. Öt mozaikot emelnek ki a szerzők. Az első Bibó 1956-os szerepét mutatja be, amelynek egyik legmeghatározóbb pillanata az, amikor Bibó, a törvényes Nagy Imre-kormány egyetlen cselekvőképes, magát lemondottnak nem tekintő államminisztere az írógép előtt ül a Parlamentben és nyilatkozatot fogalmaz, illetve tervezetet készít az alkotmányos kibontakozás útjáról. És bár az „56-os bibói alkotmányt" soha nem fogadták el, a tett alkotmányjogi jelentőségű. A második mozaik a már korábban ismertetett tízparancsolat, amelyben rendszeresen visszatérő motívum a hatalom, az önkényeskedés és az erőszakoskodás. Bibó ezzel szemben fogalmazza meg a cselekvő, szabadságszerető ember státuszát. A harmadik mozaik *Az államhatalmak elválasztása egykor és most* című akadémiai székfoglalója és tanulmánya, amellyel Bibó jogszerű, szolgálatszerű, szakszerű és eredményes hatalomgyakorlási struktúrát szeretett volna megvalósítani. A negyedik mozaik a közigazgatáshoz kapcsolódik: Bibó felfogásában a közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikum behatását kell csökkenteni a szakszerű, szolgálatszerű és jogszerű közigazgatással szemben. Végül az ötödik mozaik Bibó Erdei Ferenccel közösen jegyzett városmegye-felfogása, amelynek lényege a magyar valósághoz igazított, decentralizáltabb önkormányzati rendszer létrehozása. Bibónak kevés tisztán alkotmányjogi írása van, a mozaikok alapján mégis egyértelműen beazonosítható alkotmányos kultúrája.

A következő fejezetben a közigazgatás alkotmányosságáról és demokratizmusáról értekeznek a szerzők.[16] E rész kérdésfelvetéssel indul: Meghatározhatók-e az „alkotmányos közigazgatás" kritériumai? A magyar Alkotmánybíróság jogállami követelményeinek bemutatása mellett az is felmerül, hogy a kormány és a közigazgatás egy entitásnak tekinthető-e? A fejtegetéshez szorosan kapcsolódik Bibó István és Magyary Zoltán vitája a közigazgatás alkotmányosságáról. Természetszerű, hogy a két gondolkodó nem értett mindenben egyet, céljuk azonban közös volt: a közigazgatásnak az embert kell szolgálnia. E ponton a jelenbe ugrunk, és a szerzők a közigazgatás alkotmányos követelményeivel foglalkoznak Magyarország Alaptörvényének

[13] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 47–62.
[14] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 63–65.
[15] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 67–72.
[16] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 73–79.

rendelkezéseit értelmezve, amellyel összefüggésben Bibó és Magyary mai napig érvényes megállapításai is interpretálhatók.

Az *1956 alkotmányos relevanciája, Bibó 56-os szemüvege*[17] címet viselő részben az 1956-os forradalom máig ható emlékezete tárul elénk. Jelentőségét mutatja, hogy az Alaptörvény nemzeti ünnepi rangra emelte október 23-át. Részletesebb bepillantást nyerhetünk Bibó '56-os szerepvállalásába: Bibó István Nagy Imre második kormányának államminisztere, a forradalom és szabadságharc szimbolikus alakja. A tény aligha vitatható: amikor november 4-én hajnalban mindenki menekült a Parlamentből, ő nyilatkozatot fogalmazott. A *Magyarok!* című műben saját helyzetét is bemutatja. November 6-án született a *Követ Úr* című írása, amelynek előzménye a még miniszteri megbízatása előtt kelt, *A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja* című munkája volt. E művek alkotmányjogi relevanciáit mutatják be a szerzők, amelyeknek sarokpontja az új alkotmánytörvény megalkotása. Bibó szerepvállalásának ismertetésével a cél egyértelmű: „Mert mindannyiunknak kell, hogy legyen egy történelmileg valós képünk 1956-ról." A folytatólagos fejezet szorosan kapcsolódik az előzőhöz: *Bibó István, az 1956-os forradalom és szabadságharc örökös államminisztere.*[18] Újra felelevenedik előttünk Bibó szerepe államminiszterként, illetve részletes bepillantást nyerhetünk a történeti eseményekbe is, hogy jobban megértsük Bibó szerepvállalását. Érdekes gondolat Bibótól az 1957-ben kelt *Magyarország helyzete és a világpolitikai helyzet* című tanulmányában, hogy a Nyugat forradalom és szabadságharccal kapcsolatos hallgatása miatt Magyarország helyzete az egész világ botrányává vált.

Ezek után Bibó István és Szókratész életrajzának összehasonlítására[19] tesz kísérletet Szoboszlai-Kiss Katalin. Melyek a közös életútelemek? Első a katonai pálya, hiszen Bibó közkatonaként részt vett a második világháborúban, Szókratész pedig a peloponnészoszi háborúban harcolt. Kimutathatók hasonlóságok a háborúk utáni időszakban tett szerepvállalásukban is. A legnyilvánvalóbb egybeesés pedig a vád, az ítélet, valamint a vádlottak emelkedett szellemiségét bizonyító beszédek. Mindkét perben fiatal, tapasztalatlan személyek voltak, és azonos a védekezés hiánya is: a vádakra sem Bibó, sem Szókratész nem reagált érdemben. Mindketten küldetéstudattal rendelkeztek. Számos hasonló közös elemet lehetne még kiemelni, a fejezet szerzője azonban rögzíti a számára legszebbet, az iskolaalapítást: Szókratész nyomán Kr. e. 385-ben Platón hozta létre az Akadémiát, míg 1988. június 15-től létezik a Bibó István Szakkollégium.

A folytatásban újabb adalék Bibó István munkásságának sokszínűségéhez az *Etika és büntetőjog*[20] című írásának[21] bemutatása. A mű 1938-ban keletkezett, és három sarkalatos pontot talál az etika és a büntetőjog összehasonlításakor: különbözőség, érvényesség és egymásra való hatás. Az írásra jellemző a jogfilozófiai megközelítés, a pozitivista és a kantiánus szemlélet egyaránt érzékelhető. A mű először az etika és a jog kapcsolatát tárja fel, majd Bibó a jogérvényesség kérdését vizsgálja. Azt állítja, hogy az etika és a jog a társadalom alapján realizálódik. Kardinális megállapítása szerint az etika primátust élvez a büntetőjog felett, amit matematikai

[17] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 80–85.
[18] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 86–93.
[19] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 94–104.
[20] Nagy–Vida 1986: 161–182.
[21] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 105–110.

logikával is igazolni lehet.[22] Hangsúlyozandó, Bibó nem von le kantiánus következtetéseket, mégis kivételes morális érzékkel rendelkezik, hiszen nem individuális célt valósított meg, hanem a „milyennek kéne lennie az emberiségnek"-eszme létét sikerült igazolnia.

A soron következő fejezet[23] Szoboszlai-Kiss Katalinnak a Kukorelli István *Három István, három nemzeti ünnep, három példakép* című kötetéről írt esszéisztikus elemzését[24] mutatja be. A három István Szent István, Széchenyi István és Bibó István. A szerző az eredeti művel ellentétben időben visszafelé mutatja be az életrajzokat, kezdve Bibóval. Mindhárom Istvánhoz három jellemzőt társít. Bibó a konszenzus, a stabilitás és a szabadság jelképe. E részben ismét nagy hangsúly helyeződik a tízparancsolatra, illetve a Kukorelli István által leglényegesebbnek tartott Bibó-művekre. Következtetése, hogy a három példakép közül Kukorelli Istvánhoz Bibó személyisége áll a legközelebb. Széchenyi Istvánt a tudás, a program és a tett jellemzi; sokat olvasott és szintetizáló elme volt, aki felismerte a nemzetet „bénító ólomsúlyokat". Azt is elmondhatjuk, hogy Széchenyit elsősorban politikusként, közéleti íróként, a haza jövőjébe befektető „üzletemberként" ismerjük, alkotmányos programját kevésbé, annak ellenére, hogy a reformokat alkotmányos úton kívánta bevezetni. Végül elérünk Szent Istvánhoz, akihez a hit, a nyitottság és az értékteremtés fogalmai társíthatók. A szerző egyszerű megállapítása szerint államalapító királyunk jelentőségének egyértelmű bizonyítéka, hogy ma is létezik az általa teremtett magyar állam. Ennek pedig nélkülözhetetlen eleme volt a keresztény hit és értékrend. Végső következtetés pedig, hogy „mindhárom" István személyiségére erősen jellemző a *bonus et diligens pater familias* mentalitás.

Az eddigiek alapján alapvetően a tudós, a politikus és filozófus Bibót ismerhettük meg a könyvből, azonban a szerzők bemutatják Bibó István szépirodalmi tevékenységét is.[25] Szépírói munkásságát több tényező is befolyásolta, amelyeket a könyvből részletesen megismerhetünk mint életútelemeket. Ezek közül az első az ifjúkora, családi háttere, a gimnáziumi és egyetemi évei. Családjából ki kell emelni az édesapját, id. Bibó Istvánt és édesanyját, Graul Irént. A legnagyobb irodalmi és emberi hatást nagynénje és keresztanyja, Bierbauer (Borbíró) Virgilné Graul Adrienn, azaz „Adri" néni gyakorolta rá. Levelezéseik nyomán ránk maradt egy Bibó által jegyzett vers, talán az egyetlen ilyen mű, címe: *Pistii epistolarum liber primus*. Bibó gimnazista éveiről is olvashatunk, a visszaemlékezésekből pedig kiderül, hogy visszahúzódó jellem volt, ami nem mondható el a szakmai közösségi élet iránti érdeklődésére. A tanuláshoz és munkához való hozzáállásán az 1929 szeptemberében, a szegedi Ferenc József Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán megkezdett egyetemi évek sem változtattak, hiszen kitűnő tanuló volt. Irodalmi érdeklődése azonban leginkább abban mutatkozott meg, hogy barátjával, Reitzer Bélával a bölcsészkart is látogatta, ahol a klasszika-filológus Marót Károly volt rá nagy hatással. Szépirodalmi érdeklődésének meghatározó korszaka volt, amikor a Márciusi Fronttal kapcsolatos tevékenysége során megismerkedett a népi irodalommal és a népi írókkal. Következő fontosabb korszaka az úgynevezett „Válasz-évek", ekkor a *Válasz* című folyóirat írója

[22] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 108.
[23] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 111–120.
[24] Szoboszlai-Kiss 2022.
[25] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 124–148.

és szerkesztője volt. Ebből az időből Sárközi Márta visszaemlékezéseit mutatják be a szerzők, aki szoros kapcsolatban volt Bibóval. Az irodalmi munkásság fontos írása volt a *Ha a zsinati mozgalom a 15. században győzött volna…* című uchrónia. A mű ötlete Arnold Joseph Toynbeehez vezethető vissza, aki egyszer azt írta, ha a zsinati mozgalom győz a 15. században, akkor nem lett volna egyházszakadás, így a kereszténység és Európa sorsa másként alakul.[26] Bibó uchróniájában egy nagy demokratikus keresztény államot vizionál, ahol nem az erőszak, hanem a dialógusok dominálnak. Végül a Bibó szépirodalmi munkásságát meghatározó utolsó tényezők a vers- és drámaelemzései, lektori véleményei, a Bibó-interjúsorozat egésze, illetve levelezése. A könyv számos olyan verset is bemutat,[27] amelyet Bibó István tiszteletére vetettek papírra. A szerzők között megtaláljuk Csoóri Sándort és Weöres Sándort, de Kukorelli István és Szoboszlai-Kiss Katalin rímelő sorait is olvashatjuk a költemények között. A könyv szövegszerű részének utolsó oldalai számos író Bibóról fogalmazott gondolatait mutatják be.[28]

A recenzált könyv második része[29] képekben tárja elénk Bibó István életét gyermekkorától a késői évekig. A harmadik részben[30] Bibó emlékezete jelenik meg szintén képeken: emléktáblákat, szobrokat, érméket és plaketteket, Bibó szellemét idéző grafikai alkotásokat, illetve a fontosabb kiadványokat találjuk itt, mint például a *Bibó-emlékkönyv I–II.*[31]

Kukorelli István és Szoboszlai-Kiss Katalin *Aki a tízparancsolata szerint élt. Bibó István emlékezete* című könyve életmű. Életmű egyrészről, amely bemutatja Bibó István életét és hagyatékát. Életmű azért is, mert Kukorelli István és Szoboszlai-Kiss Katalin munkásságának egy része is elénk tárul, amelyre példátlan hatással volt, van és lesz a bibói örökség. A szerzők e könyvvel Bibó István előtt tisztelegnek, miközben az utókor számára is igyekeznek megőrizni mindazt, amit Bibó életművéből értékesnek tartanak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bibó István (1956a): *Expozé a magyarországi helyzetről.* Budapest.

Bibó István (1956b): *Tervezet a magyar kérdés kompromisszumos megoldására.* Budapest.

Bibó István (1956c): *Miniszterelnök Úr! Kedves Imre Bátyám!* Budapest.

Bibó-emlékkönyv I–II. (1991). Budapest–Bern: Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem – Századvég.

Bihari Mihály (2012): Hatalom és legitimitás. Guglielmo Ferrero hatása Bibó gondolkodására. *Jog–Állam–Politika,* 1, 3–15. Online: https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2211825

Kant, Immanuel (1991): *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája.* Ford. Berényi Gábor. Budapest: Gondolat.

[26] Toynbee 1956.
[27] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 149–196.
[28] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 121–123.
[29] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 197–226.
[30] Kukorelli – Szoboszlai-Kiss 2024: 227–268.
[31] *Bibó-emlékkönyv I–II.* 1991.

Kukorelli István – Szoboszlai-Kiss Katalin (2024): *Aki a tízparancsolata szerint élt. Bibó István emlékezete.* [H. n.]: Gabriel Méry Ratio.
Nagy Endre – Vida István szerk. (1986): *Válogatott tanulmányok. Első kötet 1935–1944.* Budapest: Magvető.
Szigeti József – Mátrai László – Molnár Erik szerk. (1961): *Válogatott filozófiai művek.* Ford. Szemere Samu. Budapest: Akadémiai.
Szoboszlai-Kiss Katalin (2022): Koszorú Szent, Lánglélek és Mártír babérjaiból. *Jog–Állam–Politika,* 14(1. ksz.), 161–172. Online: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1mok/2021/kulonszam/JAP_2022_1_kulonszam_szoboszli-kiss_katalin.pdf
Toynbee, Arnold Joseph (1956): *An Historian's Approach To Religion.* London – New York – Toronto: Oxford University Press.

Ősze Áron a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének adjunktusa, emellett a Batthyány Lajos Szakkollégium igazgatója. Kutatási területei közé tartozik az alkotmányjogi és politikai döntéshozatal és felelősség elméleti és jogdogmatikai vizsgálata, a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos szabályozási és gyakorlati kérdések. Sportszakjogászként emellett a sport közjogi kérdéseivel is foglalkozik, ezen belül főleg a sporttevékenység és a sportjogi viták alapjogi kérdéseit kutatja.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 247–253. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.12

Marosi György Csongor

RECENZIÓ LENTNER CSABA *A MAGYAR ÁLLAMPÉNZÜGYEK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE A DUALIZMUS KORÁTÓL NAPJAINKIG* CÍMŰ MŰVÉRŐL[1]

Marosi György Csongor PhD-hallgató, tudományos kutató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; Nemzeti Közszolgálati Egyetem Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely; Makovecz Campus Alapítvány – Collegium Professorum Hungarorum

BEVEZETÉS

A kötet lehetőséget teremt a kutatóknak, hogy direkt módon megismerjék a magyar pénzügyi szabályozás szerkezetét, strukturális fundamentumait, valamint Magyarország történelmi fejlődését, amelyek formálták a mai állampénzügyi és gazdasági struktúrát. A dualizmus korától napjainkig tartó kronológiai áttekintés bepillantást kínál, hogy miként reagált Magyarország a változásokra, a külső és belső kihívásokra; a szerző részleteiben mutatja be azokat a politikai és gazdasági lépéseket, amelyek a modern magyar állam pénzügyi politikáját formálták. A könyv nemzetközi publikuma első kézből ismerheti meg a magyar piac működését, stabilitását és fejlődési specialitásait az idegen nyelvű publikálások által.

Az elemzett mű Magyarország elmúlt másfél évszázadát öleli fel, amelyben kronológiai sorrendet tartva öt vizsgált időszakra bontva ismerteti Magyarország állampénzügyeinek történelmi fejlődését. A könyv unikuma, hogy a 19. század közepétől tárgyalja a pénzügyi-közigazgatási folyamatok változásait. Lényeges tartalmi eleme, hogy kritikus kórrajzot ad az 1980-as évek végétől kibontakozó rendszerváltozásról és a neoliberális gazdaságpolitikáról, majd tudományos módszertannal alátámasztva abbéli markáns álláspontjának ad hangot, hogy a 2010 után alkalmazott állampénzügyi szabályozás szignifikáns különbséget mutat a rendszerváltozást követő két évtizedével. A 2010 utáni aktív állammodell szabályozási környezetét a dualizmushoz hasonlítja, mintegy a dualista állam állampénzügyeinek szellemi reinkarnációját látja a közvetlenül mögöttünk álló másfél évtizedben.

[1] A recenzió a Makovecz Campus Alapítvány – Collegium Professorum Hungarorum keretében készült.

KORSZAKELEMZÉSEK

Az öt vizsgált időszak első fejezete a Deák Ferenc nevéhez köthető 1867-es osztrák–magyar kiegyezést követően kialakult új dualista berendezkedés fél évszázadát öleli fel egészen az első világháború végéig.

A második fejezet az első világháború végétől a második világháborúig, a konszolidáció időszakára fókuszál, a jelentős terület- és lakosságvesztést szenvedett s a revíziós eszmék mentén működő állam pénzügypolitikáját tárja az olvasó elé.

A harmadik történelmi korszakban a második világháború lezártát követően kialakult szocialista tervgazdasági rendszerről olvashatunk, amely szigorú pártirányítás alatt működő gazdasági rendszert eredményezett.

A negyedik történelmi korszak az 1980-as évek végétől induló piacgazdaság rejtelmeibe avatja be az olvasót, vagyis a szocialista tervgazdaság leépítését, s egyúttal egy sikertelen piacgazdasági átmenetet takaró két évtizedet mutat be.

Az ötödik korszakfejezet az aktív, 2010-től induló időszakot öleli fel.[2]

A könyv célja az, hogy bemutassa és összevesse az előbb említett öt történelmi korszak gazdasági irányításának legfontosabb vonásait, elemezze az államhatalom gazdasági beavatkozásainak mélységét, értékelje azok hatékonyságát, továbbá vizsgálja a kormányzat fiskális politikája és a jegybank tevékenysége közötti kölcsönhatásokat vagy azok hiányát. Emellett rendszerezni kívánja a korszakok meghatározó államtudományi és állampénzügyi elméleteit, gyakorlatát, valamint fel kívánja tárni az állami gazdasági szereplőkre gyakorolt hatásokat.

A DUALIZMUSON ÁT AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚIG

Az elemzés alapján megállapítható, hogy a kiegyezés pénzügyi és gazdasági előzményei a reformkorban gyökereztek, ahol már jelentős törekvések voltak a gazdaság modernizációjára és az önálló magyar pénzügyi irányítás megteremtésére. Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc ugyan megtörte ezt a folyamatot, de hosszú távon előkészítette a modern pénzügyi rendszer alapjait. A Bach-korszakban az osztrák centralizált pénzügyi igazgatás dominált, amely hozzájárult a magyar gazdaság beillesztéséhez a Habsburg Birodalom struktúrájába, de jelentősen korlátozta a magyar gazdasági autonómiát. A kiegyezés pénzügyi szempontból kényszerhelyzetből született, mivel Magyarország gazdasági helyzete tarthatatlanná vált, az államháztartás hiányt mutatott, és a közös vámrendszer is hátrányosan érintette az országot. A kiegyezés révén Magyarország egyfajta fiskális autonómiát kapott, de az Osztrák–Magyar Bank révén továbbra is jelentős függésben maradt a birodalmi pénzügyi struktúráktól.[3]

[2] Lentner 2024: 16.
[3] Lentner 2024: 47.

A KÉT VILÁGÉGÉS KÖZÖTTI KORSZAK

A dualizmus időszakának végét az első világháború lezárása jelentette, amely nemcsak az addigi politikai struktúrákat, hanem a gazdasági és társadalmi reformokat is alapjaiban rendítette meg. Az ezt követő, két világháború közötti időszakot nem a gazdasági fellendülés, hanem sokkal inkább a stabilizáció és a konszolidáció jellemezte. A háborút követő inflációs spirál, a növekvő munkanélküliség és az életszínvonal csökkenése olyan kihívásokat jelentettek, amelyek szükségessé tették a gazdaság újraszervezését és az államháztartás megerősítését. Az egyik legjelentősebb lépés e tekintetben az 1924-ben létrehozott Magyar Nemzeti Bank volt, amely a pénzügyi stabilizáció érdekében a koronát felváltva bevezette a pengőt.[4] Az állami bürokrácia csökkentése és az adópolitika átalakítása szintén a gazdaság konszolidációját szolgálta, miközben a politikai és a társadalmi szerkezet átalakulása is zajlott. Az állam szerepe ebben a helyreállítási időszakban jelentősen nőtt, különösen a gazdasági és közigazgatási reformok révén. Magyary Zoltán, a korszak kiemelkedő közigazgatás-tudományi szakértője, a közigazgatás racionalizálásában és hatékonyságának növelésében látta a megoldást az állami működés problémáira. A jogszerűség, a gazdaságosság és az eredményesség elveire alapozott reformjai a modern, jól szervezett állam megteremtését célozták. Kutatásai és gyakorlati javaslatai nemcsak a közigazgatás átalakításában játszottak kulcsszerepet, hanem a korszak gazdasági kihívásaira adott válaszok kidolgozásában is.[5] A kapitalista piacgazdaság helyreállítása e reformok egyik központi eleme volt, amelyet azonban az egyre erősebb revíziós politika és a második világháborúra való felkészülés alapvetően befolyásolt.

A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚT KÖVETŐ SZOCIALISTA BERENDEZKEDÉS

A második világháború következményei Magyarország számára rendkívül súlyosak voltak. Az ország jelentős anyagi és emberi veszteségeket szenvedett el, a nemzeti vagyon közel 40%-a megsemmisült,[6] miközben a gazdaság a szovjet megszállás és a háborús jóvátételek következtében romokban hevert. A Magyar Nemzeti Bank arany- és devizatartalékai külföldre kerültek, illetve javarészt kimerültek. A háború után a Szovjetunió befolyása alatt szovjet típusú tervgazdasági rendszer alakult ki, amelynek célja a gazdaság újjáépítése volt, majd a nyugati világgal versenyképes, sőt azt meghaladó termelési modell létrehozása, az akkori szovjet pártideológiának megfelelően, annak részeként. Az új pénznem, a forint bevezetése, valamint az ár- és bérrendszer átalakítása végleg elszakította a magyar gazdaságot a világpiactól. Az államosítások során a magántulajdont szinte teljesen felszámolták: a bányák, gyárak, nagyobb és kisebb vállalatok egyaránt állami kézbe kerültek. Az iparfejlesztés erőltetett módon zajlott, Magyarország a „vas és acél országává" kívánt válni, ami hosszú távon fenntarthatatlan gazdasági szerkezetet eredményezett. A mezőgazdaság szintén

[4] Lentner 2024: 66–71.
[5] Magyary 1930: 86–90.
[6] Lentner 2024: 77.

erőszakos kollektivizálása a termelés visszaeséséhez és a parasztság elégedetlenségéhez vezetett. Az 1956-os forradalom részben az egyre súlyosbodó gazdasági problémák és a politikai elnyomás miatt tört ki. A forradalom leverését követően tovább erősödött a szovjet gazdasági befolyás, és az ország fokozatosan, egyre inkább eladósodott. A szerző pozitív értékelést fogalmazott meg az 1968-ban kezdődött átfogó reformokról. Az 1968-ban bevezetett új gazdasági mechanizmus a tervgazdaság keretein belül próbált piaci elemeket bevezetni, ami a mezőgazdaságban és az ipar egyes ágazataiban is növekedést eredményezett. Ennek köszönhetően Magyarország a keleti blokkban viszonylag kedvező életszínvonalat biztosított, és a „legvidámabb barakk" jelzőt kapta. Azonban a mesterségesen fenntartott gazdaság folyamatos hanyatlásnak indult, amit tovább súlyosbított a kőolajárak emelkedése. Az ország eladósodott, a társadalmi feszültségek fokozódtak, és a gazdasági problémák az 1980-as évekre már nyilvánvalóvá váltak. Bár a gazdasági kapcsolatok a nyugati országokkal fokozatosan bővültek, az ország továbbra is a KGST-rendszer keretein belül maradt, és ez hosszú távon megakadályozta a fenntartható fejlődést és a modernizációt.

A SZOCIALISTA RENDSZER BUKÁSA, A RENDSZERVÁLTÁS ÉS AZ AZT KÖVETŐ KÉT ÉVTIZED

Az 1980-as évek elején a szocialista rendszer gazdasági problémái fokozódtak: a növekedés megtorpant, a tartalékok kimerültek, az államadósság meghaladta a GDP 60%-át. A tervgazdaság reformjai nem hoztak tartós eredményt, a magántulajdon előtérbe került, és a gazdaság mind jobban a külföldi tőkére támaszkodott. A rendszerváltás utáni legfontosabb feladat az államadósság kezelése lett, ami megszorításokat eredményezett, elsősorban a szociális kiadások csökkentésével. A gyors privatizáció ellenére az adósság tovább nőtt, miközben a szovjet piac elvesztése súlyos gazdasági visszaesést okozott. A magyar mezőgazdaság is megsínylette a rendszerváltást: a kárpótlás szétaprózott birtokszerkezetet eredményezett, ami rontotta a versenyképességet. A külkereskedelem fokozatosan a nyugati piacok felé fordult, 1994-re Németország lett Magyarország legfontosabb partnere. 2004-ben az ország az EU teljes jogú tagjává vált, de a csatlakozás jelentős jogi és gazdasági alkalmazkodást követelt. A külkereskedelem egyre inkább az uniós piacokra koncentrálódott, és Magyarország a kezdeti időszakban az EU költségvetésének nettó haszonélvezője lett.[7] A gazdasági integráció elősegítette a külföldi beruházásokat, az exportorientált növekedést és a politikai stabilitást. A 2007–2008-as gazdasági világválság Magyarországot különösen súlyosan érintette: az államháztartási hiány magas volt, csökkentek az adóbevételek, nőtt a munkanélküliség, és a devizahitelek eladósodási válságot okoztak.

A műben kifejtett álláspont szerint a rendszerváltás utáni magyar gazdasági átmenet nem volt zökkenőmentes, mivel az állami vagyon gyors privatizációja és az új piacgazdasági struktúra kialakítása számos problémát hozott magával. Az 1995-ös Bokros-csomag radikális megszorító

[7] Lentner 2024: 129–132.

intézkedései ugyan stabilizálták a költségvetést, de jelentős társadalmi elégedetlenséget váltottak ki, mivel csökkentették a jóléti kiadásokat és növelték az adóterheket.

A 2006-os időszakban a Gyurcsány-kormány szintén megszorításokhoz folyamodott, hogy kezelje az egyensúlytalanságokat, mivel az államháztartás helyzete fenntarthatatlanná vált a 2002–2006 közötti költekezés miatt. A folyamatos fiskális korrekciók ellenére Magyarország a 2008-as világgazdasági válság idején az IMF-hez és az EU-hoz fordult hitelért,[8] mivel önállóan nem tudta finanszírozni magát. A szerző szerint a rendszerváltás utáni két évtized gazdaságpolitikája túlzottan támaszkodott a külföldi tőkére és eladósodásra, ami hosszú távon sérülékennyé tette a gazdaságot.

A 2010 UTÁNI ÉVEK

A 2010–2011-ben kodifikált új Alaptörvény alapvető változásokat hozott az államháztartás és a pénzügyi politika területén. Az Alaptörvény megerősítette a költségvetési fegyelmet, a maastrichti kritériumoknál szigorúbb szabályrendszert tett irányadónak, az új normái mentén közpénzügyi szabályozási átrendeződés ment végbe,[9] s számos új közpénzügyi tárgyú törvényt fogadtak el.

A 2010-es évek óta egyre nagyobb hangsúlyt kap az aktív állammodell elmélete, az új magyar közpénzügyi rendszer, a *Centralization, Nationalization, Public Good* (CNPG), amely új gazdasági megközelítést hozott magával. E modell elméleti kereteinek megalkotása a kutató munkásságának eredménye.

A köztulajdon jelentősége a gazdasági válságot követően felértékelődött, amire Magyarország a nemzeti vagyon megerősítésével reagált, hiszen a köztulajdon növelése fokozott védelmet nyújt a globális piacgazdaság szélsőséges hatásaitól, a szociális biztonság erősödik, a közfoglalkoztatók útján a foglalkoztatás fenntartható és növelhető. Az individuummal szemben a közérdek érvényesül. A közjó érdekében célként jelenik meg a közszolgáltatások folyamatos biztosítása, a *vis maior* események hatékony válságkezelése. Az állam elsődleges feladata, hogy az állampolgárok nélkülözhetetlen szükségleteiről gondoskodjon, így a közszolgáltatásokat ma már csak köztulajdonú gazdasági társaságok révén lehet biztosítani, kivétel nélkül az összes ágazatban. A versenyképes állam alapját a minél kisebb bürokrácia, a hatékony és átlátható intézményrendszerek teremtik meg. A 2020-as év nagy világválsága, a Covid–19-járvány rányomta bélyegét az esztendőre, jelentős negatív hatást gyakorolva a nemzetgazdaságokra és különösen a nemzetközi kereskedelemre. Magyarország külkereskedelmi forgalmának GDP-hez viszonyított aránya először esett 160% alá a korábbi évekhez képest, míg az áruk és szolgáltatások egyenlege 2,1 százalékponttal járult hozzá a 2020-as GDP visszaeséséhez, és ebben az évben a magyar külkereskedelmi termékforgalom kivitelének volumene 1,3%, a behozatalé 1%-kal csökkent, azonban 2020-ban az EU tagországaiba irányuló export továbbra is nőtt. Magyarország, alkalmazkodva a globális gazdasági változásokhoz, időben felismerte,

[8] Lentner 2024: 162.

[9] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). A közpénzek 36–44. cikk.

hogy a keleti országok, különösen India, Kína, valamint a közel-keleti országok a globális gazdasági növekedés motorjai, ezért rendkívül fontos a jövőbeli jó kapcsolatok építése. A keleti nyitás stratégiája ezen államok rendkívül gyors gazdasági fejlődésére fókuszál, fontos a diplomáciai kapcsolatok erősítése, az infrastrukturális és technológiai együttműködés elmélyítése. Az export diverzifikálása érdekében Magyarország célja új keleti piacok felkutatása, és utóbbiak, valamint az EU közötti kiegyensúlyozott export megvalósítása.

A szerző megállapítása szerint a 2010 utáni időszak szakít a korábbi neoliberális gazdaságpolitikával, és az aktív állammodell felé fordul. A gazdasági szuverenitás és az állami szerepvállalás növekedése kulcsfontosságú, amit a közvagyon növelése, a nemzeti tulajdon megerősítése és a külső pénzügyi függőség csökkentése jellemez.[10] A szerző ezt pozitív fejleményként értékeli, mivel a nemzeti érdekeket erősebben érvényesítő gazdaságpolitika csökkenti az ország kiszolgáltatottságát. Magyarország globális szerepe erősíti gazdasági növekedését és nemzetközi súlyát, miközben hozzájárul ahhoz, hogy az ország kulcsszereplővé váljon a globális kereskedelemben, valamint meghatározó helyet foglaljon el a 21. századi gazdasági átrendeződés folyamatában.

ELMÉLETI, RENDSZERTANI ÖSSZEGZÉS

A kötet utolsó fejezete elméleti és rendszertani összefoglalást tartalmaz az öt korszak másfél évszázadát felölelő gazdaságának fiskális és monetáris viszonyairól. Kiemelendő, hogy a szerző a rendszerváltás utáni időszakot két részre osztja, és a 2010 utáni időszakot önálló pénzügyi-közigazgatási perióduskénti definiálja, álláspontja szerint az aktív állammodell a dualizmus korát idézi meg Magyarország újkori történelmében.

A szerző főbb megállapításai:

- A magyar állampénzügyi rendszer fejlődését öt nagy történelmi korszak határozza meg.
- A dualizmus időszaka az aktív állami szerepvállalás és a fiskális stabilitás példája, amelyet a szerző a modern aktív állammodell előképeként azonosít.
- A szocialista tervgazdasági rendszer erőltetett államosítása hosszú távon fenntarthatatlan volt, és az 1980-as évekre súlyos gazdasági válságba sodorta az országot.
- A rendszerváltás utáni gazdasági átmenet során Magyarország gazdasági szerkezete jelentősen átalakult, de a privatizációs folyamatok, az eladósodás és a megszorítások miatt társadalmi feszültségek keletkeztek.
- 2010 után a gazdaságpolitikai irányváltás az állami szerepvállalás növekedését eredményezte, amely a szerző szerint a dualizmus korát idézi, és amely erősíti Magyarország gazdasági szuverenitását.

Az elemzések és a gondolatmenet célja, hogy új perspektívát nyújtsanak a múlt és a jelen összefüggéseinek megértéséhez, miközben felhívják a figyelmet a jövő kihívásaira is. A könyv nemcsak az elmúlt százötven év gazdasági és jogi rendszereinek viszonyait tárja fel, hanem

[10] Lentner 2024: 167–172.

jóval szélesebb fókuszú pénzügytörténeti leírással részletezi az egyes korszakokat, hasonló művekhez képest szélesebb gazdaságtörténeti és közpénzügyi összefüggéseket tár olvasója elé.

A könyv utat nyit a szakmai párbeszéd elmélyítéséhez, és inspirációt nyújt a további kutatásokhoz.

Ajánlom mindenkinek, aki elkötelezett a felelős gondolkodás, a szakmai tudás gyarapítása és a közös jövő építése iránt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Lentner Csaba (2024): *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig.* Budapest: L' Harmattan.

Magyary Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat.* Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Online: https://mtda.hu/books/magyary_zoltan_a_magyar_kozigazgatas_racionalizalasa.pdf

Jogi forrás

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Marosi György Csongor a Makovecz Campus Alapítvány – Collegium Professorum Hungarorum, illetve a Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely kutatója, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Kutatási területe az államtudomány és kormányzástan; a magyarországi önkormányzatok gazdálkodását vizsgálja a rendszerváltástól napjainkig, különös tekintettel a 2020-ban kezdődő gazdasági problémák konszolidálására.

Table of contents

Scientific publications/ Studies

Gyula Koi
• The Role of Bureaucracy in Domestic Public Administration in the Era of the Modern State: Theoretical Theses in the Age of Dangers 3

Péter Mihály Deák
• Municipal Debt – Government Policy? Observations on the Demarcation of Administrative and Governmental Actions in the Light of a Recent Court Case 29

Emese Belényesi
• The Impact of CAF Self-Assessment on HRM Processes and the Development of a Public Service HRM Excellence Model, Considering International Practice 71

Katalin Podonyi
• Guarantees and Gaps: The Position of Hungarian Administrative Procedural Law in the Regulatory System of Artificial Intelligence Guarantees 99

Kristóf Kovács
• Office Gate: Closed. Application Experiences of the Administrative Recess Regulation 121

Iván Sörös
• The Changing Layers of Digital Divide: Access, Technology, Society 137

Anikó Virok-Ujlaki
• Uniform Recognition of Parenthood in the European Union and the Prospects for the Introduction of the New European Certificate of Parenthood 165

Kincső Boróka Bányász-Váczi – Viktória Daniné Polák
• Determinants of the Social Acceptance of COVID-19 Public Health Measures: A Comparison of International Literature and a German Case Study 185

András Csehes
• Abortion between the Clouds of Albion: The Legal History of Abortion in England up to the 18th Century 213

Table of contents

Review

Lilla Judit Bartuszek
- Review of Péter Halmai's Book *Deep Integration: The Economics of Economic and Monetary Union* 229

Áron Ősze
- Review of the Book *He who lived According to the Ten Commandments. In Memory of István Bibó* by István Kukorelli and Katalin Szoboszlai-Kiss 239

György Csongor Marosi
- Review of Csaba Lentner's Book *The History of Hungarian Public Finance from the Era of Dualism to the Present Day* 247

Table of contents in foreign language 254

Call for papers 256

Editorial Committee 258

Imprint 260

Publikációs felhívás

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* tudományos folyóirat szerkesztősége várja azokat az angol vagy magyar nyelvű cikkeket, amelyek a közigazgatás- és jogtudomány, az államelmélet, a társadalom- és politikatudományok témakörébe eső kutatási eredményeket közölnek.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* független, lektorált, az MTA IX. osztály szerint minősített „A" kategóriájú, negyedévente megjelenő folyóirat.

A szerzői útmutató a következő oldalon érhető el:
https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107

A cikkek felöltése az alábbi oldalon történik:
https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/about/submissions

Tisztelettel:
Kis Norbert főszerkesztő,
egyetemi tanár

Call for papers

Pro Publico Bono – Public Administration is a peer-reviewed journal four-monthly published by the Ludovika University of Public Service, Budapest. It covers researches based on public law, social and political sciences and interdisciplinary approach that explore future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states as well as the European and transatlantic cooperation facing technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. The journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states. In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical but would also leave room to analytical works on legal, social and political sciences as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the Ludovika University of Public Service, which is accessible via the following link
https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at
https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus_style_guide

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert Kis
Editor in chief

Szerkesztőbizottság

A szerkesztőbizottság elnöke: *Prof. Dr. Kiss György* professor emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)
A szerkesztőbizottság társelnöke: *Prof. Dr. Koltay András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)
Főszerkesztő: *Prof. Dr. Kis Norbert* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)
Szerkesztőbizottsági tagok: *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs* tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Dr. Biró Marcell,* a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója • *Prof. Dr. Csehi Zoltán* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Fejes Zsuzsanna* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Prof. Dr. Kaiser Tamás* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Makó Csaba* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Dr. Marján Attila* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Orbán Balázs,* a miniszterelnök politikai igazgatója • *Prof. Dr. Papp Tekla* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Sasvári Péter* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kiberbiztonsági és e-Közigazgatási Tanszék) • *Prof. Dr. Smuk Péter* prodékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Török Bernát* igazgató (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) *Prof. Dr. Ujwary-Gil, Anna* (főszerkesztő, Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation) • *Prof. Dr. Adeli, Hojjat* (Ohio State University, Amerikai Egyesült Államok; Dr. h. c. Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Warhurst, Christopher* (University of Warwick, Egyesült Királyság) • *Prof. Dr. Nielsen, Peter* (Aalborg University, Dánia) • *Prof. Dr. Masaya, Morita* (Kansai University, Japán) • *Prof. Dr. Torres, Miguel Ayuso* (Comillas-i Pápai Egyetem, Spanyolország) • *Prof. Dr. Spanakos, Tony* (Montclair State University, Amerikai Egyesült Államok) • *Prof. Dr. Ball, Christopher* (Quinnipiac University, Amerikai Egyesült Államok) • *Dr. Blond, Philip* (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Küpper, Herbert* (Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Livshin, Alexander* (M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem, Oroszország) • *Prof. Dr. Weaver, Russell L.* (University of Louisville, Amerikai Egyesült Államok)

Szerkesztőségi titkár: *Dr. Dúl János* adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

Chairman of the Editorial Board: *György Kiss,* DSc, Professor Emeritus (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

Co-Chairman of the Editorial Board: *András Koltay,* PhD, Professor, Prorector (Ludovika University of Public Service)

Editor-in-Chief: *Norbert Kis,* PhD, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

Editorial Board: *Balázs Bartóki-Gönczy,* PhD, Vice-Dean for Science Affairs, Associate Professor, Head of Department (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Social Communication) • *Marcell Biró,* Prime Minister's Chief National Security Advisor • *Zoltán Csehi,* PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Gergely Deli,* DSc, Rector, Professor (Ludovika University of Public Service) • *Zsuzsanna Fejes,* PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ferenc Hörcher,* DSc, Professor, Head of Institute (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Research Institute for Politics and Government) • *Tamás Kaiser,* Professor, Head of Department (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *András Lapsánszky,* PhD, Associate Professor, Head of Department, (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Csaba Makó,* Professor (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Institute of the Information Society) • *Attila Marján,* PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of European Studies) • *Attila Menyhárd,* PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Balázs Orbán,* PhD, Prime Minister's Political Director • *Tekla Papp,* DSc, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *András Patyi,* PhD, Prorector, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Ádám Rixer,* PhD, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law) • *Péter Sasvári,* PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Cybersecurity and e-Government) • *Péter Smuk,* PhD, Professor, Prodean (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Bernát Török,* PhD, Director (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *András Varga Zs.,* PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Anna Ujwary-Gil,* PhD, Professor (Editor-in-Chief, Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation) • *Hojjat Adeli,* PhD, Professor (Ohio State University, United States of America; Dr. h. c. Ludovika University of Public Service, Hungary) • *Christopher Warhurst,* PhD, Professor (University of Warwick, United Kingdom) • *Peter Nielsen,* PhD (Aalborg University, Denmark) • *Morita Masaya,* PhD, Professor (Kansai University, Japan) • *Miguel Ayuso Torres,* PhD, Professor (Comillas Pontifical University, Spain) • *Tony Spanakos,* PhD, Professor (Montclair State University, United States of America) • *Christopher Ball,* PhD, Professor, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, United States of America) • *Philip Blond,* PhD, United Kingdom • *Herbert Küpper,* PhD, Professor, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin,* PhD, Professor, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Russell L. Weaver,* PhD, Professor, University of Louisville (Louisville, Kentucky, United States of America)

Secretary of the Editorial Board: *János Dúl,* PhD, Assistant Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A szerkesztőbizottság elnöke: Prof. Dr. Kiss György professor emeritus (NKE ÁNTK)
A Szerkesztőbizottság társelnöke: Prof. Dr. Koltay András kutatóprofesszor (NKE ÁNTK)
Főszerkesztő: Prof. Dr. Kis Norbert egyetemi tanár (NKE ÁNTK)
Szerkesztőségi titkár: Dr. Dúl János adjunktus (NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)
Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, 1083 Budapest, Üllői út 82.
Postacím: 1441 Budapest, Pf. 60.
E-mail: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu
Weblap: https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk

Impresszum

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda
A kiadásért felel: Prof. Dr. Deli Gergely rektor
Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
E-mail: info@ludovika.hu
Weboldal: www.ludovika.hu
Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Farkas-Nagy Judit, Resofszki Ágnes
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László
Nyomdai munkák: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2786-0760 (online)

Tartalom

KOI GYULA: A bürokrácia szerepe a modern állam korának hazai közigazgatásában 3

DEÁK PÉTER MIHÁLY: Önkormányzati adósság – kormányzati politika? 29

BELÉNYESI EMESE: A CAF-önértékelés HRM-folyamatokra gyakorolt hatása és a közszolgálati HRM kiválósági modell kialakítása a nemzetközi gyakorlat tükrében 71

PODONYI KATALIN: Garanciák és hiátusok 99

KOVÁCS KRISTÓF: Hivatali kapu: zárva 121

SÖRÖS IVÁN: A digitális megosztottság változó rétegei 137

VIROK-UJLAKI ANIKÓ: A szülői jogállás egységes elismerése az Európai Unióban és az új Európai Szülői Tanúsítvány bevezetésének lehetősége 165

BÁNYÁSZ-VÁCZI KINCSŐ BORÓKA – DANINÉ POLÁK VIKTÓRIA: A Covid–19 közegészségügyi intézkedéseinek társadalmi elfogadottságát befolyásoló tényezők 185

CSEHES ANDRÁS: Abortusz a ködös Albionban 213

BARTUSZEK LILLA JUDIT: *Recenzió Halmai Péter* Mélyintegráció. A gazdasági és monetáris unió ökonómiája *című művéről* 229

ŐSZE ÁRON: *Recenzió Kukorelli István és Szoboszlai-Kiss Katalin* Aki a tízparancsolata szerint élt. Bibó István emlékezete *című könyvéről* 239

MAROSI GYÖRGY CSONGOR: *Recenzió Lentner Csaba* A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig *című művéről* 247